

مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المحور

الشراء الحكومي:
الصفقات العامة وإصلاح إدارة المال العام

دراسات

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة
وتشغيل البنية التحتية في لبنان
الشراء العام لتحفيز القطاع الخاص
على الابتكار

مراجعة كتب

مؤشرات لبنانية

اتجاهات اقتصادية عالمية

تشريعات



السادسة مجلة تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى السادسة لتكون أداة لتعميق البحث ونشر المعرفة، ومنبراً للتعاور والتواصل بين نخبة فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، وأداة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها - اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في السادسة أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدّة للمحور في حدود ٢٠٠٠ - ٢٥٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدّة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً. تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ - ١٢٠٠ كلمة.

شروط النشر

تفرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل - الموضوعية - دقة المعلومات - الاستناد إلى مصادر حديثة - التوثيق العلمي الممنهج للهوامش والمراجع - الأمانة في دقة نقل الاقتباسات - اللغة السهلة والواضحة - الأسلوب المتناسك والمقتضب - البناء المتناسق والمنسجم للنص - عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص - التقيد بالحجم المطلوب.

على ألا يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.

الآراء الواردة في المجلة لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المحتويات

٢	لمياء المبيض بساط	افتتاحية: لماذا الشراء الحكومي؟
٤	المحور: الشراء الحكومي - الصفقات العامة وإصلاح إدارة المال العام	
٥	منير راشد	الشراء الحكومي في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
١١	سابين حاتم وبسمة عبد الخالق	ملامح الشراء الحكومي في لبنان (ملخص دراسة)
٢٢	إيلي معلوف	الصفقات العامة في لبنان: الإطار القانوني والمبادئ الأساسية
٣١	بسام وهبة	المخالفات في الصفقات العامة في لبنان
٤٢	عبد المجيد بوتقوت	التجربة المغربية في مجال إصلاح منظومة الصفقات العمومية
٥١	إنعم الشهاري	تطور نظام الصفقات العامة في اليمن
٦٠	كريم دراز	الجدوى الاقتصادية تُغيّر ممارسات الشراء الحكومي: التجربة الفرنسية
٦٤	فريد ياكرو وكارلوس أورتيغز	الشراء العام المستدام: توجيه القدرة الشرائية للدولة نحو الاستدامة
٧١	دراسات	
٧٢	مروان القطب	الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان
٨٣	إعداد: فريق النشر في المعهد	الشراء العام لتحفيز القطاع الخاص على الابتكار
٩٠	مراجعة كتب	
٩١	إعداد: هيا خضر	الحوكمة العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة لنظريات وممارسات الإدارة العامة (تحرير ستيفن ب. أوسبورن)
٩٣	مؤشرات لبنانية	
٩٤	إعداد: نجلاء نخلة	النمو الاقتصادي في لبنان: الواقع والتوقعات (١٩٩٧ - ٢٠١٢)
١٠٦	اتجاهات اقتصادية عالمية	
١٠٧	إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات	الأزمة الاقتصادية العالمية واتجاهات تطور الأجور والأرباح والضرائب في الاقتصادات المتطورة
١١٥	تشريعات	
١١٦	إعداد: وليد الشعار	قانون الإثراء غير المشروع... تعديل أم تعطيل؟



مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة

العدد ٢ - آذار/مارس ٢٠١٢

فريق تحرير هذا العدد

إشراف

لمياء المبيض بساط

سكرتير التحرير

كارل ريجان

ساهم في تحرير هذا العدد

سابين حاتم

بسمة عبد الخالق

اللجنة الاستشارية

رندة أنطون

ألان بيفاني

كميل حبيب

يوسف الخليل

كوثر دارة

ألبر داغر

منير راشد

رولا رزق أزغور

لمياء المبيض بساط

التنفيذ

تصميم وتنضيد

غثوة السوقي

خطوط

حسين ماجد

لوحة الغلاف

دعد أبي صعب

طباعة

المطبعة العربية

افتتاحية



يتناول هذا العدد الشراء الحكومي محوراً، وقد ارتأت السادسة تسليط الضوء عليه كونه يقع في صميم عملية إدارة المال العام وله حيز هام في الاقتصاد الكلي، ويعتبر إصلاح أنظمتة محوراً أساسياً في عملية إصلاح إدارة النفقات وأداة فعّالة تستخدمها الحكومات كرافعة تغيير في إدارة السياسات العامة.

وفي هذا الإطار، تؤكد مصادر البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD) أن الشراء الحكومي يشكل ما يعادل ١٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) على الصعيد العالمي، علماً أنه قد يصل في بعض البلدان الأقل نمواً أو تلك الخارجة من صراعات إلى ٧٠ في المائة من إجمالي الإنفاق العام.

من الملاحظ أن الوعي العام حول ما تقدم لا يزال دون المستوى المطلوب في لبنان وكثير من دول منطقتنا. ولا تدلّ المعطيات المتوفرة على إدراك ما للشراء العام من تأثير مباشر على عملية اتخاذ القرار وعلى كونه الحلقة الرئيسة التي تسمح بترجمة القرارات المتعلقة بالسياسات العامة (مثل إنشاء الطرق وبناء المدارس وتوفير الخدمات) إلى نتائج حسّية تنعكس على مجريات الحياة اليومية للمواطنين. كما أن عدداً قليلاً من أصحاب القرار يدركون كيف تؤثر عمليات الشراء الحكومي بشكل ملموس على سياسات الحكومات وبرامجها على المستويين المحلي والوطني، وكيف تنعكس نتائجها على بيئة الأعمال وتنافسية الأسواق كما وعلى قدرة القطاع الخاص على توفير فرص العمل وعلى الابتكار وتحقيق التزامات الدول بمعايير الاستدامة البيئية والاجتماعية وغيرها.

كما تعاني بلدان المنطقة من ضعف في نظم الصفقات العامة وعدم وضوح بالنسبة لوظيفة القائم بعملية الشراء (أو الشاري العام). فتتقدم الأطر التشريعية والتنظيمية في كثير من الحالات أدى إلى ترهل ممارسات الشراء الحكومي وتفشي الفساد فيها وانعدام الشفافية والمسائلة في كل مرحلة من مراحل عملية الشراء بدءاً من تحديد الحاجات إلى وضع ونشر الخطط السنوية، مروراً بإدارة

المناقصات، وانتهاءً بإدارة العقود ودفع المستحقّات. وتعتبر فضائح الفساد والتواطؤ وتضارب المصالح وعمليات الاختلاس وشلّ مشاريع البنية التحتية أو سوء إدارتها، من أبرز المشاكل التي تنتج عن سوء إدارة عمليات الشراء الحكومي، والتي يلحظها المواطنون كأحد أوجه الممارسات الحكومية السيئة التي تساهم في هدر المال العام وسوء استخدامه وبالتالي تدهور الخدمة العامة.

وفي سبيل إصلاح ممارسات الشراء، قام عدد من البلدان بالمبادرة إلى تطبيق الإصلاحات، كما قامت عدة منظمات دولية بدعم هذه المشاريع الإصلاحية. فإصلاح نظم الشراء الحكومي من القواعد ذات الأهمية البالغة للديمقراطيات القائمة والناشئة في بلدان منطقة الشرق ومن شأنه أن يعزز إقبال الجهات المانحة على تمويل المشاريع التنموية. كما أن الممارسات السليمة والحكيمة تسمح للحكومات تحقيق وفورات وضمائم مبدأ السعر مقابل الجودة وحماية أموال المكلفين وتخصيص الموارد المالية بفعالية أكبر، فتصبح لاعباً ديناميكياً وموثوقاً به في سوق السلع والخدمات، ومنفذاً فعالاً ومسؤولاً للأشغال العامة.

إدراكاً منها بأهمية الموضوع في زمن تعمل فيه حكومات عديدة في منطقتنا على تحسين استجابتها لمطالب مجتمع مدني يسعى بصورة متزايدة للمشاركة في القرار العام أعدت مجلة السادسة محوراً حول الشراء الحكومي (أو الصفقات العامة) حيث قام عدد من الخبراء والمختصين من لبنان والعالم العربي وفرنسا والأمم المتحدة بتقديم ثماني دراسات هدفت إلى شرح وضع الصفقات العامة في العالم العربي ولبنان والمشاكل التي تواجهها، إضافة إلى عرض عدد من التجارب الإقليمية والبرامج قيد التطبيق، فضلاً عن تضمينها مجموعة من التوصيات والاقتراحات.

وضمّ هذا العدد دراستين منفصلتين، إحداهما تتناول موضوع "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان" والثانية تتناول موضوع "الشراء العام لتحفيز القطاع الخاص على الابتكار". ويقدم العدد مراجعة كتاب صادر حديثاً بالإضافة إلى مجموعة أبواب رصدية، أبرزها باب "مؤشرات لبنانية"، الذي يرصد تطور النمو الاقتصادي في لبنان في فترة ما بين ١٩٩٧ و ٢٠٠٩ فضلاً عن تقديم توقعات النمو للسنوات ٢٠١٠-٢٠١٢، وباب "اتجاهات اقتصادية عالمية" الذي تحاول المجلة من خلاله رصد تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية على تطور الأجور والأرباح والضرائب في الاقتصادات المتطورة؛ وأخيراً، عرض باب التشريعات مشروع قانون الإثراء غير المشروع وأهم القوانين الصادرة حديثاً بالإضافة إلى التعليمات الجديدة الصادرة عن وزير المالية في خصوص الإعفاءات من رسم الطابع المالي وضريبة الأملاك المبنية المتعلقة بالقروض السكنية.

نتمنى أن تنجح هذه المجلة في مد جسور التواصل والتعاون بين أكبر عدد من الباحثين والخبراء وصنّاع القرار والقراء من أجل التفكير معاً في قضايا وطنية وإصلاحها وتحديثها من مسؤولية الجميع.

لواء المبيض بساط



المحور

الشراء الحكومي: الصفقات العامة وإصلاح إدارة المال العام



- الشراء الحكومي في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
 - ملامح الشراء الحكومي في لبنان (ملخص دراسة)
 - الصفقات العامة في لبنان: الإطار القانوني والمبادئ الأساسية
 - المخالفات في الصفقات العامة في لبنان
 - التجربة المغربية في مجال إصلاح منظومة الصفقات العمومية
 - تطور نظام الصفقات العامة في اليمن
 - الجدوى الاقتصادية تُغيّر ممارسات الشراء الحكومي: التجربة الفرنسية
 - الشراء العام المستدام: توجيه القدرة الشرائية للدولة نحو الاستدامة
- منير راشد
إعداد: ساين حاتم وبسمة عبد الخالق
إيلي معلوف
بسام وهبة
عبد المجيد بوتقوت
إنعم الشهاري
كريم دراز
فريد ياكز
وكارلوس أورتيغز

الشراء الحكومي في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



منير راشد

نائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية - بيروت

تصبو الإدارة الحديثة للنفقات إلى الحصول على السلع والخدمات بالسعر الأفضل والنوعية المرجوة في آن معاً. والأسلوب الأفضل هو الذي يخول المنافسة العادلة لجميع المناقصات التي تتحلّى بالشروط المسبقة من حيث النوعية والقدرة على إنجاز وتقديم خدمات على درجة عالية من الكفاءة.

أما الوضع القائم في دول المنطقة في ما يخص عقد الصفقات (Procurement) فلا يدعو إلى التفاؤل، إذ إن كثيراً من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا يزال يواجه نقصاً حاداً في الأساليب المتبعة وفي مستوى أدائها على عدة صعد، وبخاصة لناحية اتسامها بالاستسائية والهدر ومعاناتها فساداً مزمناً ناتجاً من عدم إرساء القواعد والقوانين والممارسات المثلى في هذا المجال.

لخص تقرير البنك الدولي الصادر عام ٢٠١٠ وضع إدارة الصفقات في دول المنطقة بالتالي^(١):

إن العدد الأكبر من دول هذه المنطقة أظهر أتباع أنظمة ضعيفة إجمالاً لعقد الصفقات. ويتجلى ذلك الضعف في عدة مجالات، منها:

- أتباع ممارسات تنافسية زائفة، وعدم خضوع الكثير من العقود للمنافسة المحققة، وإنما ارتكازها على أسلوب التفاوض على الأسعار والخصومات.
- إساءة استعمال القواعد والقوانين.
- إدخال التغيير الاعتباطي على المناقصات، وهو ما يسفر عن زيادات في التكلفة.
- حصول ممارسات غير شفافة في تقييم العروض.
- وضع عقود مباشرة للمناقصات من دون الرجوع إلى الأصول والقوانين ذات الشأن.
- اللجوء إلى تقطيع (Slicing) المناقصات كي لا تتخطى سقف العقود التي تشترط إجراء عقد مناقصات تنافسية.
- اعتماد الدول المعنية أكثر من أسلوب في إجراء المناقصات.
- حجب المعلومات عن بعض الشركات وتفاذي التعامل المماثل بينها وعدم إباحة المعلومات على نحو متوازن.
- ممارسة التواطؤ (Collusion) في بعض الحالات، والتضارب في المصالح.

(١) The World Bank, Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: Overview of Regional Experience, Part I, June 2010, (5506-MNA)

ويلخص الجدول رقم (١) مرتبة عقد الصفقات مقابلة بالأداء في المجالات الأخرى في إدارة المالية العامة. ويظهر متوسط الأداء التدني الفاحش الذي سُجِّلَ لحينه. كما أن الدول التي لا توفر الأرقام تعاني الأداء المتعثر أيضاً.

الجدول رقم (١)

مؤشرات PEFA لإدارة الموارد العامة^(٢)

المتوسط	اليمن	الضفة	تونس	سوريا	المغرب	لبنان	الأردن	العراق	مصر	الجزائر	
٢,١	١,٣	١,٣	غ م	١,٣	٢,٣	غ م	٤,٠	٢,٣	غ م	غ م	توافر التمويل
٢,٨	٣,٣	٢,٠	غ م	٢,٣	٤,٠	غ م	٣,٣	٢,٠	غ م	غ م	إدارة السيولة
٣,٣	٣,٠	غ م	غ م	غ م	٤,٠	غ م	٣,٠	٣,٠	غ م	غ م	الشفافية
٢,٧	٣,٠	غ م	غ م	غ م	٣,٣	غ م	٢,٣	٢,٠	غ م	غ م	إدارة الضرائب
٢,٣	١,٣	غ م	غ م	غ م	٣,٣	غ م	٣,٠	١,٣	غ م	غ م	جباية الضرائب
١,٩	١,٣	غ م	غ م	١,٠	٣,٠	غ م	٣,٠	١,٣	غ م	غ م	إدارة الصفقات

المصدر: World Bank, Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa, Part I, June 2010.

تُقلص الممارسات المتبعة واللامركزية في إدارة الصفقات من فاعلية الهيكل القانوني الذي قد يكون أعد على أسس سليمة. إضافة إلى ذلك، يواجه الكثير من هذه الدول تحديات أخرى في ممارسة عقد الصفقات، لا تنحصر في تفشي الفساد وعدم توافر الشفافية الكافية فقط وإنما ترتبط بعدم الكفاءة في الإدارة أيضاً، وتعد هذه الخروق من المخاطر التي تواجه التنفيذ السليم لعقد الصفقات. وينعكس الضعف الإداري في ما يلي^(٣):

- يواجه الكثير من دول المنطقة صعوبات في تنفيذ معاملات الشراء في الوقت المحدد، وهذا يشير بدوره إلى ضعف التنسيق بين عقد الصفقات وبين تخطيط الموازنات. على سبيل المثال، لا يُنجز الكثير من الدول صفقاته الرأسمالية ضمن السنوات المالية المحددة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى المبالغة في الميزانيات الرأسمالية. ويرجع هذا الإخفاق إلى:
- الضعف في تخطيط وإعداد ميزانيات عقد الصفقات.
- ارتباط الفجوة في الإنجاز بالثغر التي تواجه إعداد الموازنات العامة؛ فهي في عدة حالات لا تكون مستندة إلى تقييم الحاجات وإلى الإعداد الواقعي للموازنة.

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

(٢)

The World Bank, Mena Region Training Needs in Public Financial Management, 2009.

(٣)

- وفي حالات أخرى لا تكون الصفقات منتظمة مع الموازنات.
- المداخلات السياسية التي تحول دون الإنجاز أو تعيقه.
- عدم وضوح المواصفات في عدة حالات، أو قد تم إعدادها لكي تتسق مع صفات شركات معينة.
- عدم الاتساق في إتمام معاملات المناقصات وعدم اتباع الأسس التنافسية.
- وجود تجاوزات في التوقيت المحدد.

إن عدداً من دول المنطقة يُبدي رغبة في إصلاح قوانين وأنظمة عقد الصفقات ولكنه غير جدي بالقدر الكافي إلى اليوم

فضلاً عن ذلك، يستند عدد قليل من دول المنطقة إلى الإدارة المركزية. مع العلم أن اللامركزية قد تؤدي إلى حصول عدة شوائب، فهي تتيح الفرص للاجتهاد الفردي كما ذكرنا سابقاً، الذي يؤدي بدوره إلى خسارة العوائد التي قد تجنى ويقلص من فاعلية إدارة الصفقات.

وعادة ما تتصف اللامركزية في عقد الصفقات بتعدد الإجراءات وبالرجوع إلى عدة وزارات لاتخاذ القرار، وهو ما يؤدي إلى إعاقة اتخاذه في الوقت المناسب. وهي قد تتيح الفرصة كذلك لتعرض عمليات الصفقات للمزيد من الفساد بدلاً من حصره؛ لأن المسؤوليات قد تموّه ضمن نظام غير مركزي، في حين تكون المسؤولية واضحة ومحددة ضمن نظام مركزي. وهذا يسهل بدوره المساءلة والمحاسبة ومراقبة المسؤولين المنوط بهم إجراء الصفقات.

في ضوء هذا الواقع الحالي لقوانين عقد الصفقات عموماً، لا تزال دول المنطقة تعاني عدم تحديثها على النحو الذي يراعي مواصفات منظمة التجارة العالمية (WTO) على الأقل ضمن اتفاق عقد الصفقات الحكومية (GPA)، مع العلم أن الكثير من هذه الدول تصبو إلى عضوية المنظمة. وتعاني القوانين الحالية المتعلقة بإبرام الصفقات في دول المنطقة قلة الوضوح في التطبيق الذي قد يؤدي إلى عدم الانصاف والاتساق في التطبيق المتكرر للعقود.

والجدير بالذكر أن عدداً من دول المنطقة يُبدي رغبة في إصلاح قوانين وأنظمة عقد الصفقات ولكنه غير جدي بالقدر الكافي إلى اليوم. على سبيل المثال، أعد قانون جديد للصفقات في لبنان، لكن هذا القانون لم يوافق عليه مجلس الوزراء بعد قبل طرحه على مجلس النواب. كما قام اليمن بدوره بمحاولات في هذا الصدد ولكنها كانت جاحظة منذ مطلع عام ٢٠٠٥. وكذلك الحال في سوريا، حيث تقف عدة جهات حائلاً في وجه تنفيذ الإصلاح المرغوب فيه، بحسب تقييم جهود تطوير الصفقات من قبل البنك الدولي.

إن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة ماسة إلى رفع مستوى عقد الصفقات وفق المعايير الدولية. ولكي يتحقق هذا الهدف لا بد من إنجاز الإصلاحات في عدة مجالات وليس على مستوى القوانين وحسب

أما الدول المتقدمة فهي تضع القوانين اللازمة لكبح الخروق وبخاصة في حالات التواطؤ. فقد تبنت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) قانوناً لمنع التعاضد في المناقصات (anti-bid rigging)، ووضعت اليابان كذلك قانون مكافحة الاحتكار (Anti-monopoly) للحد من الاحتكار في

طرح المناقصات في عام ٢٠٠٦، وكذلك فعلت فرنسا في العام ذاته مع طلب الإعلان عن كل مناقصة تناهز ٩٠ ألف يورو. وقد لجأت الحكومة الفرنسية إلى التدقيق المسبق أيضاً (Ex Ante) في المشاريع التي تفوق قيمتها ٢٠ مليون يورو. كل هذه القوانين هدفت إلى منع خرق أو انتهاك قوانين الصفقات.

ولا بد من الإشارة إلى أن صدور هذه التشريعات يؤكد وجود انتهاكات في الممارسات المتبعة.

إن الخروق السائدة في الدول المتقدمة تتجلى في ضعف التدقيق، والتغير في شروط الاتفاقيات، والتقييم غير الدقيق للمناقصات، وعدم الالتزام بالشروط المسبقة. وقد بذلت الدول الصناعية جهوداً حثيثة لتطوير القدرات في هذا المجال.

**أهم الخبرات التي تشكوها دول المنطقة:
التخطيط المالي للصفقات، وأساليب عقد
الصفقات، والاستئناف، والتحكم في المنازعات،
وصوغ معايير للأداء، والتدقيق والرقابة**

إن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة ماسة إلى رفع مستوى عقد الصفقات وفق المعايير الدولية. ولكي يتحقق هذا الهدف لا بد من إنجاز الإصلاحات في عدة مجالات وليس على مستوى القوانين وحسب، إذ إن القوانين، على الرغم من كونها حاجة ماسة كخطوة نحو الممارسة الصالحة، فهي تبقى ناقصة من دون بناء كوادر لها القدرة على إنجاز العقود في جميع مراحلها وعلى أتم وجه.

نشير هنا إلى أهم الخبرات التي تشكوها دول المنطقة: التخطيط المالي للصفقات، وأساليب عقد الصفقات، والاستئناف، والتحكم في المنازعات، وصوغ معايير للأداء، والتدقيق والرقابة. لذلك، تحتاج دول المنطقة إلى عدة مهارات لكي تتمكن من تنفيذ العقود بصورة ناجحة وفعالة، ولا تُثقل كاهل الحكومة في الوقت نفسه. إن إدارة الصفقات بحاجة إلى خبرات كثيرة في الاقتصاد والقانون والهندسة والمحاسبة والتحليل المالي... الخ.

على دول المنطقة أن تأخذ في الإصلاح بجد^(٤)، وفي المقدمة، لا بد من اتباع إجراءات معيارية لإنجاز عقد الصفقات، فتحدد في البدء حاجات المستهلك إلى سلعة ما أو إلى خدمات معينة. ومن ثم يشرع بتجهيز المشروع قبل اللوج في تنفيذه. لذا يتوجب معرفة حاجة المواطن وكيف يمكن أن تلبى هذه الحاجة أولاً من الموارد المتاحة. على سبيل المثال، من الممكن تحسين خدمات الطاقة بتحسين إدارتها وخفض الهدر أولاً قبل إنشاء محطات جديدة لتوليد الطاقة.

وفي جميع الحالات، لا تنحصر مهمات اختصاصي عقد الصفقات في عقد الصفقة فقط ولكنها تتعدى ذلك لتشمل المفاضلة بين الحلول الممكنة. وعليه أيضاً وضع خطة زمنية لتنفيذ المشاريع، وتقدير التكاليف لكل مرحلة إنجاز. ومن المهمات المنوطة به كذلك دراسة وتحليل إمكان إشراك خدمات القطاع الخاص. ولا بد من تقييم المرحلة الفضلى لإشراكه وتحديد هيكل المشاركة وآلياتها؛ فقد يأخذ ذلك طابع الشراكة ولكن هذا النوع من المساهمة يكون عادة أكثر فاعلية في الدول المتقدمة؛ وقد ينحصر دوره في إدارة خدمات معينة، كمشراء خدمات صحية من القطاع الخاص بدلاً من إنشاء مستشفيات.

وفي المرحلة الثانية يحدد النهج الأفضل اتباعه لعقد الصفقات. ولا بد أن يحدد القانون الخيارات المخولة لعقد الصفقات، منها: أن يستند إلى الصفقات التنافسية المتاحة للقطاعات الأجنبية، أو قد يقتصر على العطاءات المحلية. وكما ذكرنا سابقاً، لا بد للحكومات من أن تأخذ في الحسبان ارتباطها

OECD, Managing Public Expenditure, 2001.

(٤)

بالجهات والاتفاقات الأجنبية، ومحاولة انخراطها في المنظمات الدولية، كمنظمة التجارة العالمية، الأمر الذي سيحد من الخيارات المتاحة بسبب التزامها بالشروط المسبقة النابعة من عضويتها.

وفي المرحلة الثالثة، يتوجب الالتزام الكامل بنهج العطاءات، ومنها الالتزام بمتطلبات المؤهلات المسبقة (Prequalification Procedures) في الصفقات التنافسية، ويستبقه إعلان رسمي للعطاء محددًا صفات المشروع أو السلع والخدمات المطلوبة، ومعايير انتقاء الشركات المشتركة في العطاء.

لا بد لدول المنطقة، وبخاصة التي تعاني في هذا المضمار، أن تتجه نحو إجراء الإصلاحات اللازمة على جميع الصعد، لكي تضع حداً للفساد السائد، ولكي تكسب ثقة الشعب الذي ما برح يبدي عدم ثقته، وبخاصة حين تكون الصفقات محوراً للخلافات السياسية

كما يتم صوغ قواعد إرساء العطاء حيث إن القوانين في بعض الدول تخول التفاوت في ممارسة إرساء العطاء. على سبيل المثال، قد يكون للسعر الأفضلية في الانتقاء بين العطاءات من دون الاعتبار الكافي لاستيفاء الشروط الفنية والنوعية. لذا، ولتفادي الاستناد إلى التكلفة فقط، فلا بد من دراسة الصفقات المطروحة على مرحلتين استناداً إلى النوعية وإلى التكاليف كذلك.

ولا بد للدول أن تدرس الصفات الإيجابية للمركزية في عقد الصفقات على سبيل المثال؛ فهي تخول الحكومات الحصول على أسعار أفضل من خلال جمع عقود الشراء.

ويتيح النظام المركزي أيضاً حصر الأصول التي تمتلكها الدولة وحساب إطفائها الصحيح ومتابعة حاجات الوزارات والمؤسسات الأخرى. فالكثير من الحكومات تفتقر إلى جردات كاملة لأصولها الثابتة وإدارة حياتها.

وتتوه عدة دراسات بأن المركزية في إدارة الصفقات تؤدي إلى الإدخار في إدارة المخزون من السلع التي تستخدمها الدولة؛ فالإدارة المركزية تُبعد الحاجة إلى حيازة مخزون كبير من السلع لكي تلبى طلبات وحاجات الوزارات.

تجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أن المركزية في إدارة العقود تتيح الفرصة للحكومات بتوظيف طاقات متخصصة في عدة مجالات ذات كفاءات عالية قادرة على تقييم السلع والخدمات، ودراسات جدوى العروض المقدمة من موردين مختلفين، محليين كانوا أم أجانب وغير مقيمين، إذ إنها تصبح قادرة على الاستغناء عن موظفي الصفقات المنتشرة في وزارات كثيرة. على سبيل المثال ربما لا يكون لوزارة التربية المعرفة الكافية في انتقاء الحاسوب والبرامج المناسبة والمتسقة مع الطاقة التي تحتاج إليها؛ فإذا قامت إحدى الوزارات باتخاذ القرار العشوائي فمن المستبعد أن تجني الفائدة المبتغاة مقابل النظام المركزي.

كما أن المركزية تتيح تكوين قدرات عالية المستوى في إنجاز الصفقات؛ فقد لاحظت الجهات المانحة بالأخص أن عدة دول تواجه نقصاً في القدرات البشرية لإدارة الصفقات، ومن أهم أسبابها اعتماد اللامركزية، وهو ما يحد من قدرة الدولة على جلب القدرات وتدريبها والحفاظ عليها. كما تساهم المركزية بحصر فرص التعاوض وتقليص إمكانات التواطؤ بين الموردين.

ولا بد من تعداد إصلاحات أخرى ضرورية، منها منع ممارسة الامتيازات، وتجنب التعامل مع الشركات غير المؤهلة مادياً، التي لا تستوفي الشروط المسبقة. كما يجب تقادي العطاءات المقيدة

والاستناد المتكرر إلى مصدر واحد للعطاءات. وعلى الدول المعنية كذلك تطوير التدقيق الداخلي والخارجي في مضمار الصفقات. وتشمل الأمور المهمة الأخرى طرق معالجة الخلافات التي قد تطرأ مع الموردين، منها أن يكون للدول جهاز كفؤ لفض النزاعات التي قد تطرأ مع الموردين.

وتوجد حاجة ماسة في عدد من الدول إلى تطوير الشفافية، فعلى الدول أن تصرح عن أسماء المتقدمين بالعطاءات وأسعار عطاءاتهم، وكذلك أسماء الشركات التي يرسو العطاء عليها.

وختاماً، لا بد لدول المنطقة، وبخاصة التي تعاني في هذا المضمار، أن تتجه نحو إجراء الإصلاحات اللازمة على جميع الصعد، لكي تضع حداً للفساد السائد، ولكي تكسب ثقة الشعب الذي ما برح يبدي عدم ثقته، وبخاصة حين تكون الصفقات محوراً للخلافات السياسية.



ملاحح الشراء الحكومى فى لبنان (ملخص دراسة أجرتها مؤسسة البحوث والاستشارات)



إعداد: سابىن حاتم
وبسمة عبد الخالق



مقدمة

يعرض هذا المقال ملخص عن نتائج الدراسة التحليلية التي نفذها باسل فليجان المالى والاقتصادى بالتعاون مع مؤسسة البحوث والاستشارات فى إطار مشروع «تعزيز القدرات فى الشراء الحكومى». هدفت الدراسة إلى استعراض الإطار القانونى والممارسات القائمة فى مجال الشراء الحكومى تمهيداً لتصميم إستراتيجية واقعية لبناء وتعزيز القدرات وتصويب محتوى برامج التدريب القائمة. وقد استندت على استبيان رأى عينة متنوعة من العاملين فى هذا المجال فى إدارات ومؤسسات عامة وهيئات رقابية وجهات دولية مانحة، بالإضافة إلى معلومات ومعطيات مستقاة من تقارير ودراسات اقتصادية وطنية ودولية. تقدم الدراسة معلومات وافية عن حجم الشراء الحكومى فى لبنان وخصائصه على المستوى المركزى ودون المركزى (sub-central) والمحلى، والإطار القانونى الناظم له، والممارسات الحالية. كما تحلل العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وتبرز خصائص العاملين فى هذا المجال وتحدد حاجاتهم التدريبية.

تعتمد الدراسة على المعطيات التي توفرت من خلال تحليل ومقارنة البيانات الصادرة عن وزارة المالية اللبنانية حول حجم الإنفاق المرصود فى مشاريع الموازنات العامة (٢٠٠١-٢٠١١) والإنفاق الفعلى للسنوات ٢٠٠١ حتى ٢٠٠٦ المبين فى تقرير «الحسابات العامة للدولة ١٩٩٣-٢٠٠٦» لوزارة المالية.

وفى ظل غياب الاحصاءات الشاملة والدقيقة التي من شأنها تقديم صورة متكاملة عن الإنفاق العام، والذي يشكل الشراء الحكومى أبرز مكوناته (بعد الرواتب والأجور وخدمة الدين)، ارتكزت الدراسة فى تحديد حجم الشراء الحكومى على أرقام الموازنة العامة التي لا تغطي وللأسف كامل مروحة الإنفاق كون بياناتها لا تشمل عمليات الشراء التي تقوم بها كل المؤسسات العامة والمجالس والهيئات المستقلة.

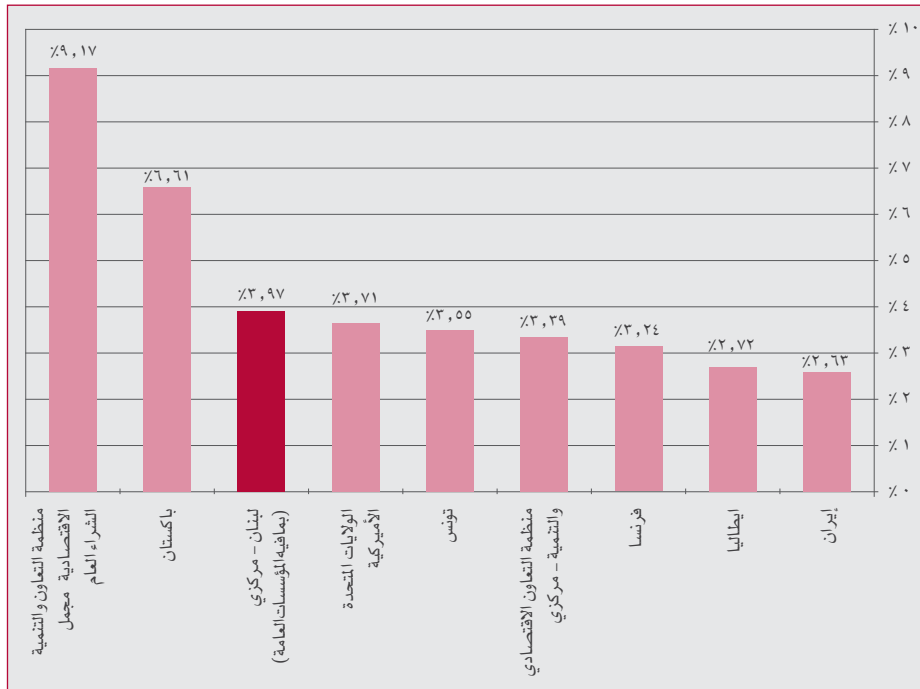
استندت الدراسة أيضا على بيانات ومؤشرات توفرت لها من عدة مؤسسات عامة كبيرة ومن أبرزها مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان، مؤسسة كهرباء لبنان، بلدية بيروت، مصرف لبنان، الصندوق الوطنى للمهجريين، الصندوق الوطنى للضمان الاجتماعى، المجلس التربوى للبحوث والإنماء، الجامعة اللبنانية، المستشفيات الحكومية وغيرها.

أ- حجم وخصائص الشراء الحكومي في لبنان

١. استناداً إلى بيانات الإنفاق المتوفرة (٢٠٠١ إلى ٢٠٠٦)، تفيد الدراسة أن حجم الشراء الحكومي يشكل ما يقارب ١٣٪ من الموازنة العامة (باستثناء خدمة الدين والاحتياطيات)، و٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي (مع الأخذ في الاعتبار نفقات الموازنة ونفقات مجلس الإنماء والإعمار): وتقترب هذه النسبة كثيراً من تلك في البلدان النامية^(١)

الشكل رقم (١)

حجم الشراء الحكومي، باستثناء التعويضات، من الناتج المحلي الإجمالي - مقارنة مقارنة



المصدر: OECD, 2002. The size of government procurement markets. Paris, OECD.

يلاحظ أن حجم مشتريات البلديات من إجمالي الشراء العام يشكل حصة ضئيلة جداً بالمقارنة مع حجمها في بلدان منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، حيث الحصة الأكبر هي للشراء المحلي، ويؤدي احتسابها من مجمل الشراء العام إلى ارتفاع حجمه إلى ٩٪ من الناتج المحلي في هذه البلدان.

Woolcock Stephen. 2008. *Public Procurement and the Economic Partnership Agreements: assessing the potential impact on ACP procurement policies*. London, LSE.

(١)

الجدول رقم (١)

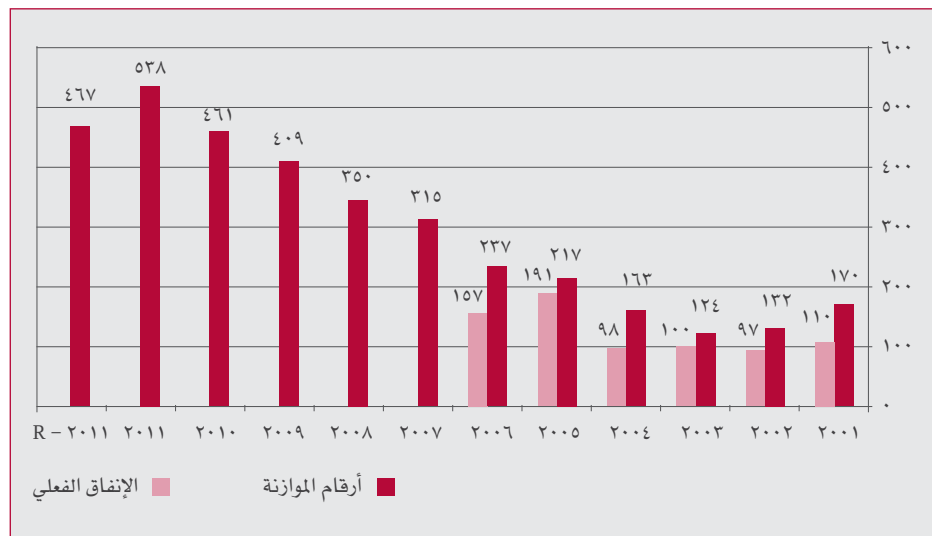
حجم الصفقات العامة في لبنان
(بملايين الليرات اللبنانية)

٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٥٧٤,١٧٣	٦٣١,٦١٤	٧٠٢,٢٧٥	٦١٢,٢٢٢	٦٦٨,٠٠٨	٥١٩,٦٩٩	حجم الصفقات
٥٩٠,٤٧٨	٥٩٠,٤٧٨	٥٩٠,٤٧٨	٥٩٠,٤٧٨	٥٩٠,٤٧٨	٥٩٠,٤٧٨	مجلس الإنماء والإعمار
١,١٦٤,٦٥١	١,٢٢٢,٠٩٢	١,٢٩٢,٧٥٣	١,٢٠٢,٧٠٠	١,٢٥٨,٤٨٦	١,١١٠,١٧٧	المجموع
٣٣,٨٢٦,٠٠٠	٣٢,٩٥٥,٠٠٠	٣٢,٨٤٨,٠٠٠	٣٠,٢٧٦,٠٠٠	٢٨,٢٣٤,٠٠٠	٢٥,٩٤١,٠٠٠	الناتج القومي المحلي
%٣	%٤	%٤	%٤	%٤	%٤	النسبة من الناتج القومي

٢. يتألف الشراء الحكومي من النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية. وفي إطار النفقات الجارية، يلاحظ أن الإنفاق على السلع الاستهلاكية نما بشكل ثابت ومتزايد وبمعدل ارتفاع وصل إلى ٤٠٪ في الفترة ما بين ٢٠٠١ إلى ٢٠٠٦، حيث بلغ حجمه المتوسط ٢٧٧ مليار ليرة لبنانية، مما فاق حجم استهلاك الخدمات الذي بلغ متوسطه ١٢٧ مليار ليرة لبنانية، مسجلاً زيادة بمعدل ٢٦٪ بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١١. وتشير الدراسة إلى أن الإنفاق الاستثماري يتميز بنمط متقلب وفروقات واضحة بين المبلغ المرصود في الموازنة العامة والمبلغ الذي جرى إنفاقه فعلياً.

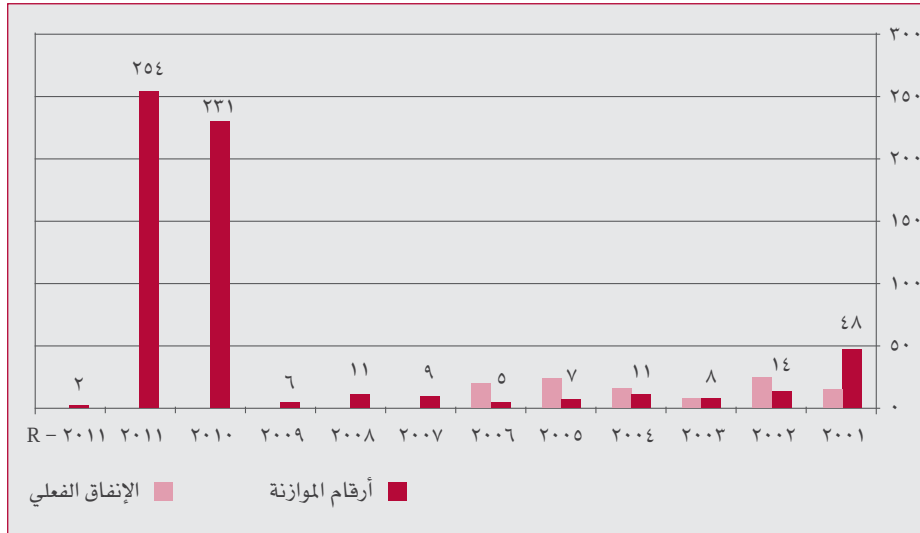
الشكل رقم (٢)

حجم الشراء الاستهلاكي استناداً إلى أرقام الموازنة
والإنفاق الفعلي (بمليارات الليرات اللبنانية)



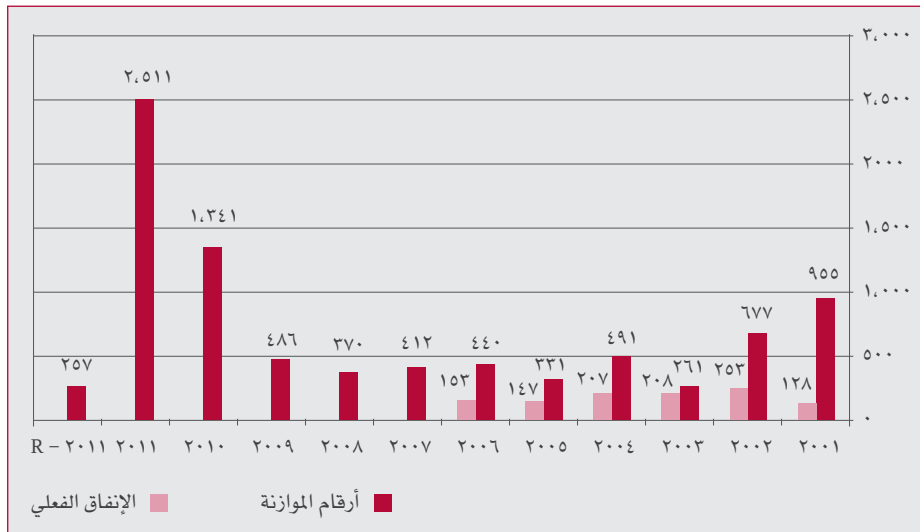
الشكل رقم (٣)

حجم الإنفاق الاستثماري الخاص بالإستثمارات استناداً إلى أرقام الموازنة وأرقام الإنفاق الفعلي (بمليارات الليرات اللبنانية)



الشكل رقم (٤)

المبالغ المخصصة للمشاريع قيد التنفيذ استناداً إلى أرقام الموازنة وأرقام الإنفاق الفعلي (بمليارات الليرات اللبنانية)



تجدر الإشارة إلى أن المبالغ المذكورة أعلاه لا تشمل الصفقات العامة التي يتم تنفيذها من خلال مجلس الإنماء والإعمار (CDR) والتي تبلغ قيمتها السنوية معدل ٥٩٠ مليار ليرة لبنانية، وهي بمجمعلها يجري تمويلها من خلال التمويل الأجنبي بنسبة ٥٠٪، ومن خلال الموازنة العامة بالنسبة ذاتها.

ب- الإطار القانوني للشراء الحكومي.

تشير الدراسة إلى عدم وجود قانون موحد يعتمد مرجعاً للعاملين في هذا المجال. وأبرز القوانين المعتمدة حالياً هي قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣، بالإضافة إلى مرسومي نظام المناقصات وتنظيم التفيتش المركزي الصادرين في العام ١٩٥٩. أما المؤسسات العامة فهي تخضع لقانون مالي خاص، وتتمتع البلديات المتوسطة والصغيرة بهامش من الحرية على المستوى اختيار وسائل مغايرة للمناقصة العامة.

ولا بد من الإشارة إلى أن القوانين المرتبطة بالشراء الحكومي تفتقد إلى التحديث الذي يتماشى مع الاتجاهات الجديدة والممارسات الجيدة المتبعة عالمياً مثل الشراء الإلكتروني أو الشراء المستدام، وفي الوقت الذي يعتبر تضمين مبادئ ومعايير الشفافية والمنافسة والمساواة في قوانين الشراء أساسياً لتحقيق النزاهة والمشاركة والمساءلة وضمان القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، تظهر الدراسة أن الإطار التشريعي في لبنان يفتقد إلى الوضوح بشأنها، وكذلك حول مواضيع عدة ذات الصلة، كمسؤوليات لجان تقييم المناقصات وقبولها ومتطلبات الرقابة الداخلية والخارجية والحكم بشأن آليات الشكاوى الرسمية وخطط الشراء السنوية ودراسات السوق وسواها من الإجراءات الملزمة.

جهود تحديث الإطار القانوني للشراء الحكومي

في إطار السعي لتنظيم وتحديث الإطار القانوني للشراء الحكومي في لبنان، تمت صياغة مشروع قانونين جديدين، عرف الأول بمشروع قانون الصفقات العمومية، والثاني بمشروع قانون إنشاء "إدارة شؤون الصفقات العمومية"، على أن يشمل نطاق سلطاتها مجمل الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات.

بالتوازي مع مشاريع القوانين المطروحة، فإن وزارة المالية وبمنحة من البنك الدولي، وبالتعاون مع معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، قد عملت على توحيد الإجراءات وتسهيل عمل الإدارات والمؤسسات العامة والموردين من خلال إنجاز وتعميم دليل للصفقات العامة وخمس دفاتر شروط نموذجية (Standard Bidding Documents).

ج- العاملون في مجالات الشراء الحكومي.

تشير الدراسة إلى أن القوانين تفتقد إلى توصيف محدد للوظائف والمسؤوليات والمهام المرتبطة بعملية الشراء، وكذلك إلى المؤهلات الضرورية والتأهيل والتدريب المطلوب من أجل تحقيق الفاعلية ومواجهة أي نوع من التعقيدات والتحديات التي ترافق هذه العمليات، لاسيما تلك المرتبطة بالعلاقة مع

الموردين. فمهنة الشاري العام غير موجودة في التصنيف الوظيفي أو في هيكليات الإدارات والمؤسسات والهيئات المختلفة، وغالبا ما يقوم بهذه المهام رئيس دائرة الموظفين واللوازم والخدمات أو المسؤول المالي أو الإداري أو المحاسب. كما أن أعضاء لجان التلزييم والاستلام لا يجري تأهيلهم مسبقا وإن جرى ذلك فبشكل غير إلزامي. كذلك الأمر بالنسبة إلى أعضاء لجان استقصاء الأسعار. من الناحية الرقابية، يكتفي مراقبو عقد النفقات والمراقبون الماليون والقضاة وغيرهم بالمعارف القانونية ولا يجري تأهيلهم وتدريبهم بشكل مستمر يسمح لهم بمواكبة المستجدات التقنية والنوعية التي ترافق تطور السوق.

د- الممارسات الحالية ومؤشرات الأداء

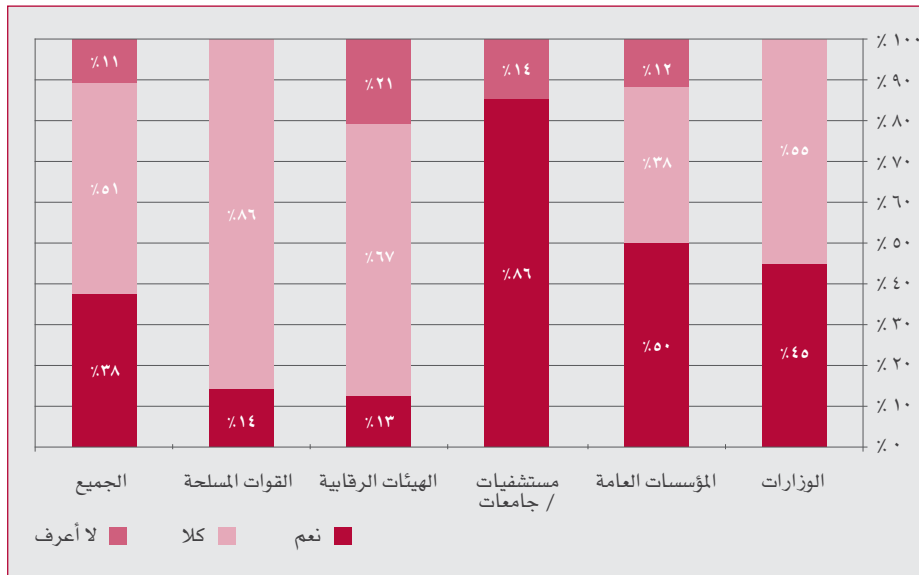
كشفت الدراسة الاستقصائية لممارسات الصفقات العامة عن معطيات هامة نورد أبرزها بحسب مراحل الشراء:

١. التحضير للعقد:

- تلاحظ الدراسة أن عدداً محدوداً من المؤسسات العامة تقيّم احتياجاتها قبل عملية الشراء مما يتماشى والمعايير المطبقة دولياً.
- إن ٥٠٪ من الإدارات والمؤسسات العامة التي شملها الاستطلاع تعدّ خطط سنوية للشراء والتي يشملها تقدير المبالغ قبل البدء بعملية الشراء، وفي معظم هذه الحالات يتم تغيير الأولويات بحسب المتطلبات الطارئة.
- لا توجد إجراءات موحّدة معتمدة لإعداد المواصفات الفنية.

الشكل رقم (٥)

إجابات المستطلعين على السؤال: هل لديكم قاعدة بيانات لأسعار السلع والخدمات؟



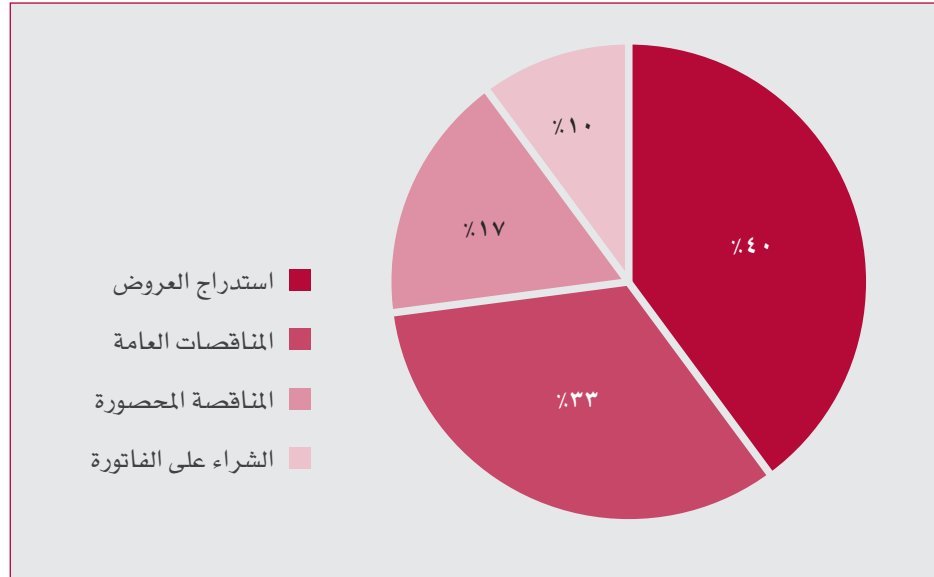
- يلاحظ وجود نقص كبير في المعرفة لدى العاملين في الشراء حول إجراءات التأهيل المسبق، حيث رأى ٢٥% من المستطلعين أن عملية التأهيل المسبق تجري بشفاافية وعلى أساس تكافؤ الفرص.
- أفاد ٥٨% من المستطلعين بوجود آلية لتسجيل موردي السلع، وترتفع النسبة إلى ٦٨% بالنسبة للأشغال. ويعتمد تعميم هذه الممارسة على التقدم في مجال الأرشفة والحوسبة.
- إجمالاً، لا تعتمد المؤسسات العامة والبلديات على لوائح مجلس الإنماء والإعمار ووزارة الأشغال العامة لتسجيل الموردين.
- لاحظ أكثر من ٨٠% من المستطلعين وجود دفاتر شروط موحدة، ولكنها قد تختلف من مؤسسة إلى أخرى ومن مشروع إلى آخر، مما يزيد من تعقيد إجراءات الشراء من وجهة نظر الموردين ويؤدي إلى تدني الكفاءة ويتسبب بارتفاع الكلفة.

٢. إبرام العقد:

- إن طريقة الشراء الأكثر شيوعاً هي استدراج العروض (٤٠%)، تليها المناقصات العامة (٣٣%)، وأخيراً الشراء على الفاتورة، أما المناقصة المحصورة فهي تشكل ١٧% من الحالات.

الشكل رقم (٦)

أساليب الشراء



- في ٣٤% من حالات الشراء، تمر الصفقات التي تجريها الإدارات أو المؤسسات عبر إدارة المناقصات.
- تلاحظ الدراسة نقص في المعرفة حول أساليب تصفية الأصول العامة (بيع أو تأجير).
- عبّر ٥٤% من العاملين في الشراء الحكومي في هذا الإدارات عن قلة معرفتهم بقواعد الشراء التي تفرضها الجهات المانحة على المشاريع الممولة من قبلها (منظمات دولية مثل البنك الدولي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، حيث تشرف هذه الجهات بشكل مباشر على إدارة المشاريع.

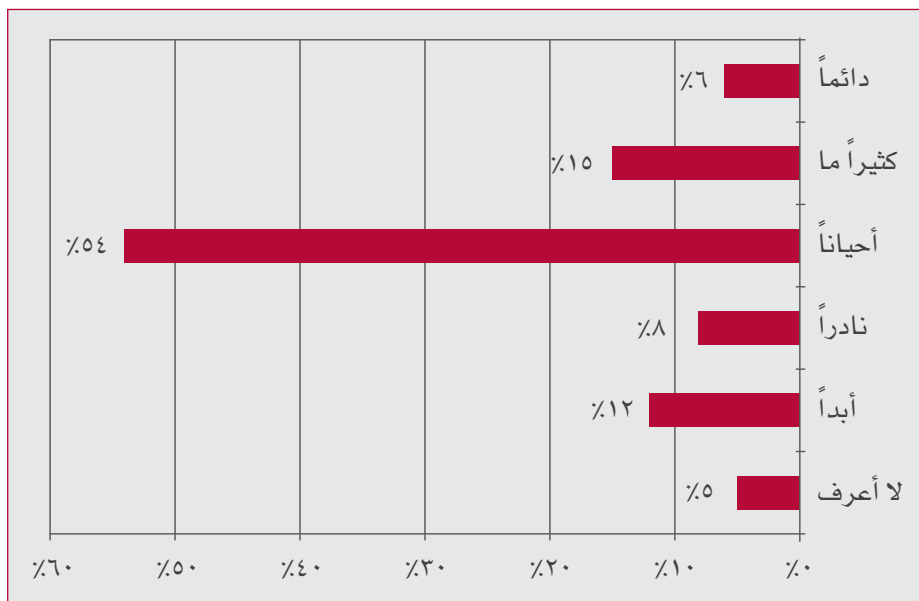
- غالباً ما يتم الإعلان عن المناقصة العامة من خلال الوسائل التقليدية مثل الصحف والإعلانات العامة مع استثناءات قليلة جداً، بحيث يقتصر محتوى الإعلان على المعلومات الأساسية دون التفاصيل حول طبيعة العقد.
- في حال الشراء من خلال استدراج العروض، هناك نقص ملحوظ في أية قوائم تحدّد سلفاً الموردين المحتملين، أما في حالة الاتفاق بالتراضي، والشراء على الفاتورة، لا توجد قواعد محددة سلفاً للاختيار.
- في مجال تقديم العروض وتقييمها، ٥٤% من الحالات تعطي الأفضلية للمنتجات اللبنانية مع أقلية تعطي الأفضلية لمؤسسات القطاع العام (٥%) أو لكليهما معاً (١٢%).
- بعض لجان التقييم تجد نفسها غير قادرة على حل المشاكل التي تواجهها، مما يدفعها بالاستعانة بخبرات مسؤولين إداريين واختصاصيين قانونيين. بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض أعضاء لجنة التقييم يترددون في القيام بواجباتهم بسبب ارتفاع مستوى المسؤولية وعدم وجود تعويضات ملائمة.
- أفاد حوالي ٣٣% من المستطلعين أنهم تعرضوا لبعض الضغوطات مما دفعهم للتعامل مع موردين دون سواهم.

٣. تنفيذ العقد:

- تشير نتائج الدراسة إلى أنه يتم تمديد المواعيد النهائية بشكل مستمر خصوصاً في عقود تنفيذ الأشغال، مما يؤدي إلى تساؤلات بشأن حسن سير الأعمال والإجراءات المتخذة لمنع وقوع مخالفات لشروط العقد.

الشكل رقم (٧)

إجابات المستطلعين على السؤال: هل هناك مهام إضافية مطلوبة خلال تنفيذ العقد؟



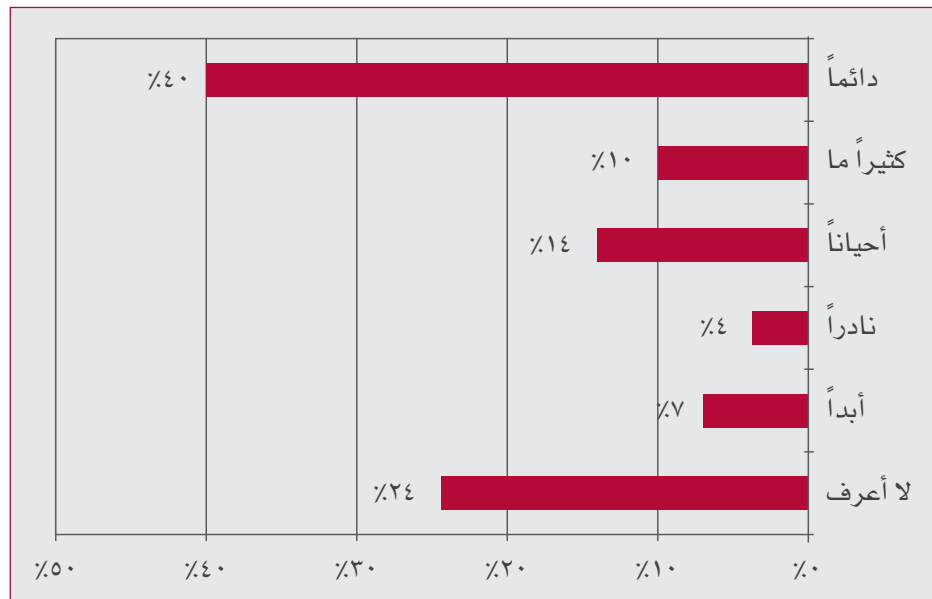
- أفاد حوالي ٣٨٪ من المستطلعين أنه يتم تعديل السعر خلال فترة تنفيذ العقد.
- أفاد ٤٤٪ من المستطلعين أنهم يدفعون للموردين مع تأخير ملحوظ، مما ينعكس في معظم الأحيان سلباً على المصدقية في تعايط القطاع العام مع الموردين. ومن أسباب التأخير التي أوردتها المستطلعون: البيروقراطية والإجراءات المعقدة، وعدم توافر المؤهلات لدى مراقبي عقد النفقات في وزارة المالية في المجالات الفنية، وتدوير الاعتمادات من سنة إلى أخرى.
- في ظل غياب سلطة موحدة تشرف على حسن سير العقود، نادراً ما تتخذ قرارات حاسمة في مجال الشراء لاسيما حول إنهاء العقد، أو إدراج المورد على القائمة السوداء، أو التعاقد مع مورد جديد على حساب المورد المستبعد.

٤. الرقابة والتدقيق:

- رقابة ديوان المحاسبة: بحسب الدراسة، يفتر ديوان المحاسبة إلى الموارد البشرية وتغيب الأدوات الالكترونية التي تسمح برقابة أشمل وأدق وأسرع، مما يحد من قدرته على ممارسة مهامه بشكل كامل ويمنع أي مراجعة للحسابات خلال مدة تنفيذ العقد.
- رقابة هيئة التفتيش المركزي: تشير الدراسة إلى اعتماد محدود على دور هيئة التفتيش المركزي مما يدفع القيمين على نظام الشراء في لبنان إلى البحث في حلول قانونية وعملية.
- رقابة وزارة المالية: وجود مراقبين لوزارة المالية في مختلف الوزارات يتمتعون بخبرة واسعة في مجال الشراء يجعل عملية المراقبة فعالة نسبياً.

الشكل رقم (٨)

إجابات المستطلعين على السؤال: هل تخضع حسابات المشتريات لتدقيق منتظم؟



٥. تدابير مكافحة الفساد:

تبدو تدابير مكافحة الفساد ضعيفة نسبياً، وقد اشار ٥٠٪ من المستطلعين إلى وجود قواعد لمنع تضارب المصالح فيما أفاد ٣٠٪ من المستطلعين أنهم يعتمدون على قواعد سلوكية محددة في عمليات الشراء.

٦. التوثيق والأرشفة:

- لا تزال عمليات الحوسبة محدودة بنسبة ٢٠٪، حيث لا تعلن الإدارات العامة عن الصفقات إلكترونياً (مع بعض الاستثناءات لقوى الأمن الداخلي)، ولا تطبق آليات الشراء الإلكتروني.
- ما زالت الأرشفة ورقية، وتستخدم في ٢٠٪ من الحالات فقط كل من الأرشفة الإلكترونية والورقية معا.
- أقل من ٤٠٪ من المستطلعين يعدّون تقارير عن أنشطة الشراء.
- ٩٠٪ من المستطلعين ذكروا أن عمليات الشراء تتم حسب مبادئ الشفافية والمنافسة في غالب الأحيان، بينما أفاد ٣٣٪ أن تقارير الشراء تشر وتوزع.

٧. آليات الشكاوى و حل النزاعات:

- لا ينص القانون على آلية لتقديم الشكاوى. ومع ذلك، فإن العديد من الموردين يقدمون الشكاوى أو الاعتراضات لدى ديوان المحاسبة والهيئات الرقابية الأخرى.
- عادة ما يتم حل النزاعات في المحاكم الإدارية، وفي بعض هذه الحالات تتضمن اعتراضات أو رفض لقرارات أدلت بها لجان الاستلام وقرارات استبعاد بعض الموردين من المشاركة في المناقصات.

٨. علاقة القطاع العام مع الموردين

تبين الدراسة أن الضعف في إدارة الشراء الحكومي يعكس سلباً على العلاقة بين الإدارة العامة والموردين الذين يشكون من الحد في نشر المعلومات وعدم وضوح المواصفات الفنية للمنتجات والخدمات المطلوبة. ففي ٣٤٪ من الحالات، يتم التعاون بين القطاعين لوضع المواصفات والأسعار، وفي ١٤٪ منها يشارك الموردون في ورش عمل لمناقشة آليات الشراء وأساليب حل النزاعات. وقد أفاد ٤٢٪ من المستطلعين عن وجود اتصالات مع مقدمي العروض في نطاق التوضيحات التي تطلبها لجان التقييم. كما أفاد ٢٨٪ من المستطلعين عن عقد حلقات توضيح واستفسار ما قبل المناقصات لتسهيل فهم الموردين للاختصاصات والمتطلبات، وخصوصاً في حالات التوريد العالي التقنية.

ويعتبر التواطؤ بين الموردين مدعاة للقلق وخطراً على الشفافية عبّر عنه معظم المستطلعين. أما فيما يخص تقييم الموردين والكشف عن التواطؤ، فإن ١٣٪ فقط من العاملين في الشراء يستخدمون مؤشرات الأداء الرئيسية (KPI) لتقييم أداء الموردين.

٥- ملامح العاملين في الشراء الحكومي والحاجات التدرجية

كما أنف الذكر، فإن القطاع العام في لبنان يفتقد إلى وصف وظيفي واضح لمهام الشراء الحكومي في كافة الإدارات والمؤسسات العامة. وقد أنتجت الدراسة التحليلية مؤشرات رئيسية للملامح الاجتماعية والخصائص الديمغرافية للعاملين في مجال الشراء الحكومي في لبنان، ومنها:

- نسبة الذكور إلى الإناث هي ١,٤
- متوسط عمر العاملين في الشراء هو ٤٥ سنة
- ٨٦٪ هم من أصحاب الشهادات و ٢٨٪ لديهم الخلفية القانونية
- ٦٢٪ ممن شملهم الاستطلاع هم من الفئة الثالثة في الخدمة المدنية اللبنانية

حدّدت الدراسة أنواع التدريب المهني والتطبيقي الذي خضع له الموظفون خلال مساهمهم الوظيفي، حيث أشاروا إلى أن التدريب حول المواضيع المتعلقة بالشراء قد ازداد مؤخراً. وتبيّن الدراسة أن:

- ٨٧٪ من العاملين في هذا المجال قد تعلموا مهنة الشراء عند استلامهم وظائفهم من خلال مراقبة سير العمل في إدارتهم.
- ٢٥٪ من الموظفين اكتسبوا معارفهم من خلال الاستعانة بأدلة تعنى بهذه المواضيع،
- ٧٣٪ من الشريحة المستطلعة قد تلقت تدريباً خلال سنوات الخدمة الأخيرة،
- ٤١٪ من المستطلعين قد شاركوا في دورات تدريبية داخل الإدارة،
- ٣٦٪ من العاملين في مجال الشراء قد تابعوا برامج تدريبية متخصصة خارج لبنان.

■ ٨١٪ من المستطلعين أعلنوا أن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي هو المصدر الرئيسي للتدريب في مجال إدارة المالية العامة بشكل عام والشراء الحكومي بشكل خاص.

استنتاجات

شدّدت الدراسة على اعتبار الشراء الحكومي مهنة بحد ذاتها، تتميز بالحاجة إلى قدر كبير ومتنوع من المعارف والمهارات من أجل مواكبة بيئة العمل لاسيما الإصلاحات التي سوف تطال هذا القطاع من الناحية القانونية والتطبيقية. ولا شك أن تحسين أداء المسؤولين عن عمليات الشراء يحقق نتائج أفضل من عمليات الصفقات العامة وهذا ما يتطلب الاستثمار الجدي وتضافر جهود المعنيين في تعزيز قدرات كافة الفئات العاملة في هذا المجال من خلال مناهج تدريبية شاملة تعالج الحاجات وتصلق المهارات.

أثمرت الدراسة تحليلاً دقيقاً للوضع القانوني والمؤسسي للشراء العام في لبنان، حيث تمّ تحديد نقاط الضعف الهيكلية في وظيفة الشراء كما والحاجة إلى تطوير المعرفة والمهارات ذات الصلة والتي من شأنها تطوير قدرات العاملين والمساهمة في تحقيق المهنية المطلوبة في أنظمة الشراء تماشياً مع الاتجاهات العالمية ومع جهود الإصلاح التي بدأتها الحكومة اللبنانية. ولا بدّ أن يترافق هذا الإصلاح مع تعزيز الوضع الوظيفي للعاملين في هذه المهنة ذلك أن تمهيد الطريق لإصلاحات قانونية ومؤسسية شاملة تتجح بوجود موظفين يؤمنون بضرورة تطبيقها ويتميزون بالمعارف والمهارات الفنية والمواقف اللازمة لتنفيذها.



الصفقات العامة في لبنان: الإطار القانوني والمبادئ الأساسية

إيلي معلوف

قاضي في ديوان المحاسبة - بيروت



يؤلف الإطار القانوني للصفقات العامة مجموعة من القوانين والأنظمة والاجتهادات والمبادئ التي تنظم هذا القطاع وتحدد أصوله وسبل تنفيذه ومعالجة المشاكل الناتجة منه. من هذه الأطر ما هو تشريعي صادر عن مجلس النواب ومنها ما هو نظامي صادر عن مجلس الوزراء، ومنها ما ليس نظامياً أو قانونياً بمعنى تشكيله تطبيقاً مستنداً إلى الاجتهاد والمبادئ العامة.

ومن المعلوم أن قرب تطبيق نص إلى تاريخ صدوره يجعل من مطبقه أكثر تقيّداً بحرفية هذا النص، لأن المجال الذي شرّع فيه المشتَرع ووقائع وظروف التشريع لا تزال قائمة، وكلما ابتعد المطبق من الزمن وُضع النص فيه أصبح أكثر تحرراً منه وحاول الاجتهاد عليه لتحقيق المصلحة العامة بصورة أفضل.

يصحّ هذا المبدأ في التشريع القانوني الخاص بالصفقات العامة الذي لم يصنّ في قانون واحد مختص بهذا الموضوع، بل أتى جزءاً من قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣ دون أن يقتصر عليه، فتوزع على عدة قوانين أخرى، منها ما يعود إلى عام ١٩٢٦، مثل القرار ٢٧٥ الذي يحكم إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة.

تجاه هذا الواقع وفي موضوع سريع التطور والتأثر بالمستجدات والاكتشافات، لا بد من وضع قوانين خاصة وجديدة، وهو ما تحاول الدولة اللبنانية إجراءه.

سيتطرق بحثنا إلى أهم الأحكام المعبر عنها في النظام القانوني للصفقات العامة، مع الإشارة إلى المستجدات والمشاريع المحضرة في هذا الإطار، وذلك وفق التقسيم التالي:

- أهم القوانين المطبقة حالياً
- مبادئ الصفقات العامة
- طرق التعاقد وفق القوانين الحالية
- أهمية الصفقات العامة والاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

أولاً: مفهوم الصفقات العامة

إن وضع تعريف يحيط بمفهوم الصفقات العامة تسوده بعض الدقة يستدعي بحثاً للإحاطة به، أما الفائدة من ذلك فهي معرفة حدود هذه الأعمال ومعرفة القواعد والمبادئ التي تحكمها والتي

تؤثر في التطبيق بهدف تحقيق المصلحة العامة بصورة أفضل (امتيازات السلطة العامة، اختصاص القضاء الإداري...)، وللوصول إلى الإطار القانوني الذي يرمي هذا الموضوع. في الواقع تبرز عدة تعاريف للصفقات العامة، بعضها مقتضب ولا يحيط بالموضوع بكامله وبذلك يخلق لبساً في المبدأ والتطبيق.

ويمكن تعريف الصفقات العامة بأنها عقود يجريها شخص عام مع متعهدين بهدف إنجاز أشغال ولوازم وخدمات أو تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة، وذلك لتحقيق المصلحة العامة.

إن هذا التعريف القانوني يشتمل على عناصر الصفقات، وهي:

١- العقد

تعد الصفقات العمومية، وتسمى المشتريات الحكومية أيضاً، من أبرز العقود الإدارية وهي تستحوذ على معظمها. ينتج من العقد الإداري:

- منح الإدارة امتيازات السلطة العامة بحيث تستطيع فرض جزاءات على المتعاقد معه وتغيير ظروف العمل...
- النظر في الدعاوى المتعلقة به من قبل القضاء الإداري.
- تطبيق القانون العام الإداري.

٢- الصيغة الشكلية للصفقات العامة

- هل يجب استعمال الكتابة في هذه العقود أم يمكن أن تكون شفوية؟
- في الأصل الكتابة هي لإثبات العقد وليست عنصراً منه أو لتكوينه.
- من العقود الخطية عقود الالتزامات العامة والامتيازات في فرنسا، ومن العقود غير الخطية الصفقات بموجب بيان أو فاتورة، إذ إن ثمة من يرى إمكان إتمامها دون إتباع الصيغة الخطية، ونرى أن ذلك صحيح في البيان الذي يعده الموظف بمشتريات نثرية تعذر تنظيم فاتورة بها، ولكن يقتضي إثباتها بمستندات أخرى أو توقيعها من قبل المتعاقد معه.
- عند فرض دفتر شروط للصفقة يكون النص قد فرض الكتابة.
- إذا أجريت الصفقة عبر مناقصة عمومية أو استدراج، فإن هذه الإجراءات تستدعي الكتابة.

أشكال الكتابة في الصفقات العامة:

- عقد منظم لدى كاتب العدل، غير مستعمل لأن العقود الإدارية المنظمة لدى المراجع الرسمية تستحوذ جميع مفاعيل العقود الرسمية المنظمة لدى كتابة العدل.
- العقود المنظمة لدى الإدارة على نسختين.
- دفتر شروط يوقعه المعارض أو يوافق عليه بتعهد منفرد.
- تبادل الرسائل والكتابات.

وضع القانون اللبناني طريقة تبادل المخابرات وفق العرف التجاري لعقد الاتفاق بالتراضي.

٣- الشخص العام

الصفقات العامة يُجرىها بصفة أساسية الشخص المعنوي العام. تأتي الدولة في طليعة الأشخاص المعنوية العامة وتليها المؤسسات العامة والبلديات.

وفي المبدأ لا صفقة عامة من دون شخص عام، وهذا شرط عضوي لوجود الصفقة العامة، أما الطرف الآخر في العقد فهو غالباً المتعهد الذي يكون من القطاع الخاص، ولكن قد يكون شخصاً عاماً مثل المؤسسات العامة (مؤسسة كهرباء...) أو بلدية.

٤- ماهية الأعمال والأشياء التي تهدف الصفقات العامة إلى تحقيقها (أنواع الصفقات العامة)

إن الأقاليم الثلاثة الأساسية لهذه الصفقات هي اللوازم والأشغال والخدمات، ولكن الصفقة تتجاوز ذلك إلى أشكال وأنواع أخرى، وسنعرض هذه الأنواع تباعاً:

أ- الأشغال

تحتل صفقات الأشغال مركزاً متميزاً بين الصفقات العامة، وتتفق جميع القوانين على عدّ هذه الصفقات من العقود الإدارية.

ويمكن تعريف صفقة الأشغال العامة بأنها عقد يعهد شخص عام إلى متعهد بواسطته تنفيذ شغل عام مقابل مبلغ معين، ويُعرف الشغل العام بأنه شغل ذو منفعة عامة ينفذ على عقار لحساب شخص عام.

ب- اللوازم

هي الأشياء التي تشتريها الإدارة، سواء أكانت مصنوعة أم كانت نصف مصنوعة، والتي لا تجري الأعمال عليها كما تجري على العقارات. مثال ذلك: سيارات، أجهزة معلوماتية، أدوات كهربائية، محروقات...

ج- الخدمات

نكون إزاء صفقة خدمات في الحالات التي تكون فيها القيمة المضافة من المتعهد ومن صفاته المهنية والشخصية أهم وأكبر من نسبة المواد المستخدمة لتقديم العمل.

و- تلزيم الإيرادات وبيع الأموال المنقولة وغير المنقولة

هي صفقات عامة ولكن لا يترتب عليها إنفاق بل تحصيل إيرادات للشخص المعنوي العام عندما تتعلق ببيع عقار أو منقول، ويترتب عليها إنفاق عندما تتعلق بتلزيم إيراد مقابل مبلغ تدفعه الدولة إلى المتعاقد معه، مثلاً تلزيم جباية ضريبة الأملاك المبنية.

ثانياً: أهم القوانين المطبقة حالياً

- تطبق هذه القوانين على الصفقات العامة التي تجريها الدولة أساساً وقد يشترك في تطبيق بعضها البلديات والمؤسسات العامة، وتنفرد هذه الأخيرة بقوانين خاصة بها أيضاً:
- قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ وهو يعد القانون الأساسي في موضوع الصفقات العامة، وهو يحدد أصول إعداد موازنة الدولة وتنفيذها وقطع حسابها وإدارة الأموال العمومية، ويفرد فصلاً خاصاً بنفقات اللوازم والأشغال والخدمات، ويضع أحكاماً خاصة بالجيش وقوى الأمن الداخلي والجمارك والإنفاق في الخارج وبالبريد والبرق والهاتف، وهو يحدد أطراً عامة ويحيل إلى نصوص تنظيمية تصدر تطبيقاً له.
 - تنظيم التفتيش المركزي: المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩: أورد الفصل الخامس من هذا المرسوم الأحكام الخاصة بإدارة المناقصات.
 - نظام المناقصات: المرسوم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦: تجري إدارة المناقصات في التفتيش المركزي مناقصات الأشغال واللوازم وفق أحكام هذا النظام الذي يطبق على الإدارات العامة باستثناء وزارة الدفاع الوطني وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.
 - الإعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات منظم بالمرسوم رقم ١٣٢٢١ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٨.
 - تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة: المرسوم رقم ٣٦٨٨ تاريخ ١٩٦٦/١/٢٥.
 - تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس: المرسوم رقم ٩٣٣٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٦.
 - تنظيم الإقصاء عن الاشتراك في تنفيذ الصفقات العامة: المرسوم رقم ٨١١٧ تاريخ ١٩٦٧/٨/٢٩.
 - تحديد شروط تسلّم الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة: المرسوم رقم ١٤٦٠١ تاريخ ١٩٧٠/٥/٣٠.
 - يضاف إلى هذه القوانين قانون تنظيم ديوان المحاسبة: المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ ودفتر الشروط والأحكام العامة المفروضة على متعهدي الأشغال العامة الصادر في ١٩٤٢/٥/٢٠، ومرسوم تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة (المرسوم رقم ١٠٥١٥ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٣) والمرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢ الذي يُحدد أصول المحاسبة في البلديات واتحاد البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية والأنظمة المالية الخاصة بالمؤسسات العامة...

ثالثاً: مبادئ الصفقات العامة

- إن الهدف الأساسي من هذه المبادئ هو بيان سبل تطبيق القانون ووضع آليات للحصول على أفضل الأشغال والسلع والخدمات بأنسب الأسعار.
- بكلام أوضح، إن كل صفقة عامة ترسم ثلاث آليات تعمل ضمنها للحصول على أفضل استخدام للمال العام (السعر والاقتصادية والنجاعة)، ويتم ذلك عبر:

- تأمين العمل المطلوب، أي شراء الكمية المناسبة والنوعية المطلوبة، أي ما يسد الحاجة دون زيادة أو نقصان.
 - بالسعر المناسب، ويتأثر السعر بزيادة المخاطر وطرائق الدفع والضمانات المطلوبة...
 - وفي الوقت المناسب: ليس مهماً فقط أن ينفذ المتعهد التزامه بل يجب أن ينفذه في الوقت المناسب أيضاً، لأن هذا الأمر أساسي في الصفقات العامة.
- وفي سبيل تحقيق الغايات المتوخاة أعلاه (أدنى الأسعار لأفضل خدمة) هناك ثلاثة مبادئ أساسية يجب مراعاتها، وهي: العلنية والمنافسة والمساواة، إضافة إلى وجوب إسناد الصفقة إلى من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض.

١ - مبدأ العلنية

يعني مبدأ الإعلان الإعلان عن الصفقة وعلنية جلسة التلزم.

- (أ) الإعلان المسبق عن المناقصة: يرمي الإعلان المسبق عن المناقصة إلى إعلام جميع الراغبين في الاشتراك بها عن موضوع الصفقة ومهلة ومكان وتقديم العروض إضافة إلى مكان وسيل الاطلاع على جميع شروط الصفقة وتفصيلاتها والاستحصال على دفتر الشروط.
- نصت بعض الأنظمة على مندرجات الإعلان عن المناقصة وما يجب أن يتضمنه من معلومات، وعلى طريقة إجرائه ومدته.

- (ب) علنية إجراءات التلزم وجلسة المناقصة: إن تطبيق العلنية في إجراءات المناقصة معتمد في كل البلدان، ومن مؤدى ذلك:
- إتاحة المجال لجميع العارضين لحضور جلسة التلزم.
 - وضع محضر بجميع الأمور التي حدثت أثناء الجلسة.
 - معرفة الجميع بموعد جلسة التلزم.
 - إطلاع الجميع على ظروف ومواصفات الأعمال المطلوبة.

٢ - مبدأ المنافسة

يقضي مبدأ المنافسة بإفساح المجال أمام أكبر عدد ممكن من العارضين للاشتراك في الصفقة ويتأمن ذلك مبدئياً بترك الحرية للجميع للاشتراك فيها.

٣ - مبدأ المساواة

- يعني مبدأ المساواة معاملة الإدارة جميع الراغبين في الاشتراك في الصفقة العمومية على قدم المساواة ويتم ذلك:
- عند تحديد شروط القبول في الاشتراك بالصفقة بحيث يجب ألا يتضمن دفتر الشروط ما يرجح كفة أحد المنافسين دون سبب مشروع.
 - عند رفض العروض من قبل لجنة التلزم بحيث لا يتم رفض عرض لعدم احتوائه على مستند معين وقبول عرض آخر تضمن نفس المستندات...

٤ - مبدأ إسناد الصفقة إلى من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض

إن الغاية من الصفقة العامة هي تحقيق مصلحة الإدارة أو المؤسسة وذلك بالحصول على أفضل خدمة أو سلعة بأقل تكلفة وفقاً لما سبق ذكره.
وبذلك يقتضي أن يسند الالتزام مؤقتاً إلى من قدم أدنى الأسعار أو إلى من قدم أفضل العروض إذا كان دفتر الشروط يقضي باعتماد عناصر مفاضلة غير السعر.

رابعاً: طرق التعاقد وفق القوانين الحالية

تتعدد طرق التعاقد المحددة قانوناً وتختلف أسماؤها بين دولة وأخرى، وقد تستعمل في كل منها تقنيات وأساليب مختلفة، إلا أنها تلتقي جميعها على أمور أساسية تتعلق بوجود تأمين مبادئ الصفقات العامة بصفة أساسية، كلما كان ذلك ممكناً، وبحسب القانون اللبناني الحالي تتوزع هذه الطرق إلى:

١- المناقصة العمومية

المناقصة العمومية هي طريقة تعاقد تعلن الإدارة فيها عن الحاجة بصورة مسبقة وتلتزم بمقتضاها التعاقد مع من قدم أدنى الأسعار أو أفضل العروض وفق ما هو منصوص عليه في دفتر الشروط الخاص العائد للصفقة والذي تتم على أساسه المناقصة.

٢- المناقصة المحصورة

يمكن بقرار من المرجع الصالح - إذا كانت طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات لا تسمح بفتح باب المنافسة أمام الجميع - أن تحصر المناقصة بفترة محدودة من العارضين ممن تتوافر فيهم المؤهلات المالية والفنية والمهنية المطلوبة.

٣- استدراج العروض

تطبق على استدراج العروض النصوص المتعلقة بالمناقصات العمومية مع إمكان الاستعاضة من الإعلان بتبليغ المعلومات اللازمة بطريقة سريعة ومضمونة إلى تجار ترى الإدارة فيهم مقدرة على تنفيذ الصفقة.

٤- الاتفاق بالتراضي

هو طريقة تحدد بموجبها الإدارة وبسلطتها الاستثنائية الشخص الذي ترغب في التعاقد معه، ولكن الاستثنائية ليس معناها الاعتبارية بل وفق تبريرات معينة لتحقيق المصلحة العامة.

ه- البيان أو الفاتورة

هي طريقة بسيطة لا تستدعي شكليات معينة.

إن تطوير طرق التعاقد وتبسيط إجراءاتها هي مسألة مهمة يقتضي أن تعالجها القوانين الجديدة لتضيف هامشاً للتفاوض قبل التعاقد وبعده، ولتتيح اختيار العارض الثاني عند فشل الاستمرارية مع الأول...

خامساً: أهمية الصفقات العامة والاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

1- أهمية الصفقات العامة

تستحوذ الصفقات العامة على أهمية بالغة نتيجة استعمالها أموالاً ضخمة في مسائل تتعلق بحياة الناس اليومية. تبرز هذه الأهمية أساساً في النواحي التالية:

- تسمح أنظمة الشراء الفعالة بتحسين الخدمات المقدمة الى الناس فتساعد على زيادة فاعلية القطاع العام والقطاع الخاص من خلال زيادة التنافس في السوق، واستقدام افضل السلع والخدمات.
- وهي وسيلة فعالة في تحقيق تطور في ميدان معين، وفي تشجيع الابتكار وحفز المبادرات في جميع الميادين.
- تحقيق الوفرة إذا استعملت على نحو صحيح، نتيجة ضخامة الصفقة تستطيع الإدارة فرض شروط أفضل لمصلحة المشتري.
- تستطيع الصفقات العامة التأثير في البيئة وفق ما يعرف بـ"الشراء الأخضر"، الذي يهدف إلى تشجيع المنتجات والتقنيات وأنماط الإنتاج المستدامة والصديقة للبيئة، والحد من التأثيرات السلبية في البيئة.
- التأثير على ظروف العمل والحماية الاجتماعية وفق ما يعرف «بالشراء الملتزم»، الذي يلزم المورد احترام معايير السلامة وشروط العمل اللائق من ساعات عمل وظروف حماية، ويحمي من عمالة الاطفال، وغيرها من الشروط التي تنص عليها الاتفاقيات الدولية.

إن الصفقات العامة تتيح نوعاً من الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وإن هذه الشراكة هي أوجه من التنسيق بين السلطات العامة والشركات، بهدف تمويل وإنشاء أو تجديد أو تشغيل بنية تحتية ما، أو توفير خدمة، ويتم اللجوء إلى هذه الشراكات في قطاعات كالنقل والصحة العامة والتربية وإدارة النفايات وتوزيع الماء والطاقة.

توسّعت الشراكات بين القطاعين العام والخاص بسرعة في الأعوام الـ ١٥ الأخيرة، وتلجأ السلطات العامة إليها في ضوء ما تواجهه من قيود في الموازنة، وفي الوقت نفسه للإفادة من خبرة القطاع الخاص.

٢ - الاهداف التي يجب ان يحققها الشراء العام

- يجب أن تتوافر في قوانين وأنظمة الصفقات العامة الضمانات التالية:
- الاستجابة لمبادئ الصفقات العامة آنفة الذكر عبر تكريس آليات للحصول على أفضل استخدام للمال العام لناحية الاقتصادية المتصلة بالسعر الأنسب والنجاعة المتصلة بشراء الكمية المناسبة لسد الحاجة المطلوبة في الوقت المناسب.
- عدم التمييز بين المرشحين للاشتراك في الصفقات، وإتاحة إمكان الاشتراك في الصفقات العامة أمام الجميع ضمن حدود الإمكانيات المالية والفنية والخبرات، وهذا الأمر دستوري المنشأ في معظم البلدان.
- الشفافية، أي عوامل تقييم واضحة، وبيان سبل الإعلان ومكانه وإلزاميته وإعطاء مدة كافية...
- المحاسبة عبر وضع آليات مراقبة ومنع تضییع المسؤولية عبر اللجان وعدم معرفة الشخص المخطئ ووضع نظام فعال لمكافحة الفساد.
- تأمين الاستثمار وحمايته داخلياً كان أو خارجياً.
- تحقيق الأهداف الخاصة، مثال ذلك الأمن القومي وتطوير المناطق المحرومة وتحقيق المساواة الاجتماعية وتفعيل الاقتصاد...
- تأمين التأهيل والتدريب المستمر عبر أنظمة إلزامية...

في الحقيقة إن الهدف الواحد مما ورد أعلاه يسهل تطبيقه، إنما جمعها وتطبيقها معاً قد يلقي بعض المصاعب، مثلاً يصعب الجمع بين حماية الإنتاج المحلي وتشجيع الاستثمار الأجنبي عبر فتح الأسواق، مثلما يصعب الجمع بين الشفافية وضرورات الأمن القومي.

يقتضي الإفادة من قوانين البلدان الأخرى أو من أنظمة المؤسسات الدولية، لكن نسخها مضرٌ لأن لكل بلدٍ حيثياته ومبادئه الخاصة به.

إن تدخل الهيئات المانحة والصناديق الدولية يحد من حرية البلد في صوغ قوانينه وتطبيقها، مثال ذلك تجربة لبنان في النفقات التي تمول بموجب اتفاقات قروض خارجية. تنص المادة ٦٠ من قانون موازنة عام ١٩٩٩ المؤكدة بالمادة الثامنة من قانون موازنة عام ٢٠٠٣ والمادة الثامنة من موازنة ٢٠٠٤ أيضاً، على أن تطبق في إنفاق اتفاقيات القروض الخارجية مع مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الأحكام النظامية المعتمدة لدى الجهة المقرضة، سواء كان هذا الإنفاق من الجزء المحلي أم من الجزء الأجنبي على أن تخضع لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة.

ولتحسين القانون اللبناني جرى إعداد مشروع قانونين يتعلق أولهما بالصفقات العامة وثانيهما بإدارة المناقصات، وهما يأخذان في أغلب المبادئ الحديثة في هذا الإطار ونأمل أن يجري إقرارهما.

انجازات وزارة المالية في إطار الصفقات العامة

نظراً إلى أهمية الصفقات العامة وإلى مردودها المالي والاقتصادي وإلى تأثيرها المباشر في الإنفاق العام والمديونية، وتبعاً للاهتمام العالمي بموضوع مكافحة الفساد وإساءة استعمال المال العام، عمدت وزارة المالية إلى إعداد الدليل الوطني للصفقات العامة وألحقته بدفاتر شروط نموذجية لصفقات الأشغال والخدمات الاستشارية واللوازم.

يحتوي الدليل على ستة أجزاء، هي:

- الإطار القانوني والمؤسسي للصفقات العامة في لبنان
- التصنيف والتسجيل المسبق للموردين والمقاولين
- طرق الشراء الحكومي، دورة الشراء (تحديد حاجة الشراء، التخطيط، استقصاء السوق، المواصفات الفنية والبنود المرجعية لاستخدام الاستشاريين)
- وثائق المناقصة (دفاتر شروط الصفقات)
- جلسة فض الظروف وتقييم العروض / الصفقات وترسية وإدارة العقود
- الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة والتدقيق المالي.

ويتوقع من هذا الدليل وملحقاته تسهيل عمل الإدارة وأجهزة الرقابة والمتزمنين، والحد من كثرة الوثائق واختلافها وإبهامها، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على المنافسة والمزاحمة وإتاحة المجال لأفضل العروض بأنسب الأسعار.

يضاف إلى هذه الوثائق عمليات وبرامج التدريب المستمرة على هذا القطاع المهم.



المخالفات في الصفقات العامة في لبنان



بسام وهبة

قاضٍ - المدعي العام لدى ديوان المحاسبة بالإنابة - بيروت

مقدمة

تلجأ الإدارات والهيئات العامة في لبنان إلى تلبية حاجاتها المتنوعة من الأشغال واللوازم والخدمات عن طريق صفقات⁽¹⁾ تعقدتها مع الموردين، من شركات خاصة أو مؤسسات عامة أو أفراد، الذين يتقدمون بعروض أو عطاءات يتعهدون فيها بتنفيذ تلك الصفقات لقاء مبالغ مالية محدّدة يحصلون عليها في حال رُسُوها عليهم.

وقد يكون من الطبيعي أن يعترض سير الصفقات العامة مشاكل قانونية وإدارية وعقبات مالية وتقنية، متعددة ومعقّدة. إلا أن الأدهى من ذلك كلّ ما تتعرّض له تلك الصفقات من مخالفات إدارية ومالية وجرائم جزائية، تنعكس عليها سلباً وتؤدّي إلى عدم سيرها سيراً حسناً أو إلى عرقلة تنفيذها، كلياً أو جزئياً، مع ما ينجم عنها من أضرار وخسائر تلحق بالأموال العامة ومصالح الإدارة والمواطنين، على حدّ سواء.

أولاً: الصفقات العامة وطبيعة المخالفات الواقعة عليها

١- الأسس القانونية الناظمة للصفقات العامة

أولى المشرّع اللبناني الصفقات العامة عناية خاصة وأرساها على أسس متينة وصلبة وخصّصها بسلسلة طويلة من النصوص والأحكام الناظمة لها، التي ينبغي على الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر الأشخاص ذوي الصّفة العمومية تطبيقها والتقيّد بها، تحت طائلة عدّ كلّ تجاوز أو خرق للأحكام التي تتضمّنّها بمنزلة مخالفة إدارية أو مالية أو جزائية، تُعرّض الشخص القائم بها للمساءلة والملاحقة أمام المراجع الرقابية والقضائية المختصة. وفي هذا المجال، يُعدّ قانون المحاسبة العمومية، بحق، القانون المالي، العام والأكثر شمولاً، الراعي للصفقات العامة، في لبنان، والمرجع الأهم الذي يُمكن العودة إليه والاستئناس به كأساس لعقد الصفقات العامة وإجراء جميع أنواع التلزيّمات التي تحتاج الإدارة إليها، إضافة طبعاً إلى سائر القوانين والمراسيم التنظيمية ودفاتر الشروط النموذجية والقرارات التطبيقية والتعميمات ذات الصّلة.

(١) ورد في لسان العرب لإبن منظور، ما يلي: الصّفق، هو الضرب الذي يُسمع له صوتٌ، وكذلك التصفيق. والصفقة هي الاجتماع على الشيء وجمعها صفقات، ويُقال للبيعة صفقة لأنهم كانوا إذا تبايعوا تصافقوا بضرب الأيدي بعضها ببعض، وهي عادة قديمة موروثّة.

كذلك، حدّد اجتهاد القضاء الإداري والقضاء المالي قواعد واضحة المعالم للصفات العامة، قائمة على مبادئ العلنية والمساواة والمنافسة، يقتضي على الإدارة احترامها وعدم مخالفتها.

٢- أهمية الصفات العامة وغايتها

تتمتع الصفات العامة بأهمية خاصة نابعة من ثلاثة أمور أساسية، وهي:

أ - طبيعة الأموال العائدة لها، وهي أموال عمومية.

ب - ضخامة المبالغ المصروفة عليها ودورها في قيادة وتحريك عجلة الاقتصاد الوطني.

ج - الغاية السامية التي تتوخاها، وهي تحقيق المصلحة العامة، عبر: الحرص على حسن إدارة الأموال العمومية واستعمالها بصورة سليمة ومفيدة للإدارة، وضمان قيام المتعهدين بتنفيذ موجباتهم العقدية كاملة، دون غشٍ أو تقصير أو إهمال، وإنجاز الصفقة بأدنى الأسعار أو أفضلها للإدارة.

هذا من الناحية النظرية البحتة، لكن الواقع العملي الملموس يبدو مختلفاً في كثير من الأحيان، نظراً إلى افتقار الإدارات العامة إجمالاً إلى العناصر البشرية اللازمة القادرة على إعداد الملفات وإدارة إجراءات التلزم ومتابعة تنفيذ الصفقات، بكفاءة وفعالية وشفافية، مع ما يستتبعه ذلك من مخالفات ومخاطر وانحرافات قد تلحق بالصفات العامة وتحول دون تحقيق الأهداف المرسومة لها.

تُعرّف المخالفة في قضايا المالية العامة بأنها كل عمل إيجابي أو سلبي يُقدم عليه موظف عام أو متعهد أو أي شخص آخر، غير ذي صفة، خارقاً به القوانين والأنظمة والقواعد المرعية الإجراء في إدارة الأموال العمومية واستعمالها

٣- طبيعة المخالفات في الصفات العامة والتفريق بينها

أ - تعريف المخالفة المالية

تُعرّف المخالفة في قضايا المالية العامة بأنها كل عمل إيجابي أو سلبي يُقدم عليه موظف عام أو متعهد أو أي شخص آخر، غير ذي صفة، خارقاً به القوانين والأنظمة والقواعد المرعية الإجراء في إدارة الأموال العمومية واستعمالها، سواءً أدت إلى إلحاق ضرر وخسارة بهذه الأموال أم لا، وبصرف النظر عن كونها تمت عن سوء نية أم لا. ولهذا، فهي تتمتع بخصوصية معينة نابعة من طبيعة الأموال العمومية وأهميتها الذاتية وارتباطها الوثيق بمصالح الدولة والمواطنين، وهذا ما يميّزها عن سواها من المخالفات ويجعلها مخالفة من نوع خاص^(٢) (Sui générés).

ومن المعلوم، أن المخالفة المالية تكتمل بمجرد توافر عنصرها القانوني والمادي دونما الحاجة إلى توافر العنصر المعنوي، كما هي الحال في الجرائم أو المخالفات ذات الطابع الجزائي^(٣)، الأمر الذي يُعفي القاضي المالي من البحث عن النية الجرمية لدى مرتكب المخالفة. أي، إذا أقدم أحد الموظفين

(٢) هذا ما أفتى به مجلس شورى الدولة بقراره رقم ٨١٥ تاريخ ١١/٣/١٩٦٣ وكذلك ديوان المحاسبة بموجب الرأي الاستشاري رقم ٨ تاريخ ١٠/٢٠/١٩٦٩.

(٣) مصطفى العوجي، القانون الجنائي العام، ج ١، ط ٢ (بيروت: مؤسسة نوفل، ١٩٨٨)، ص ٦٦٩ - ٦٧٠.

على عقد نفقة بطريقة استدراج العروض وكان القانون يفرض عليه عقدها بالمناقصة العمومية، فإنه يخضع حتماً للمساءلة والملاحقة القضائية دون أن يُسأل عن سبب^(٤) ارتكابه المخالفة وعمّا إذا كان ارتكبها عن قصد أو لا.

ب - التفرقة بين المخالفات

تختلف المخالفات المرتكبة في الصفقات العامة بعضها عن البعض الآخر من النواحي التالية:

إن القوانين اللبنانية السارية المفعول حالياً والاجتهاد المستقر لدى المحاكم، يضعان الوزراء بمنأى من الملاحقة القضائية، لكونهم خاضعين للملاحقة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، الذي لم يجتمع ولو مرة واحدة منذ تاريخ إنشائه. وهذا يعني وجود ثغرة قانونية كبيرة وبالغة الخطورة على المالية العامة

١- من الناحية الزمنية، ترتكب بعض المخالفات قبل التلزم، أي في مرحلة الإعداد للصفقة، ويكون وقعها قليلاً إجمالاً ووطأتها أخف من المخالفات التي ترتكب بعد التلزم، أي في مرحلة تنفيذ الصفقة، ويكون وقعها أشد وضربها أفدح.

٢- من ناحية الجهة المرتكبة للمخالفة، إذ يمكن أن يُقدم على ارتكاب المخالفة عمال الإدارة، أي الموظفون، أو الموردون المتعاقدون معها، وأحياناً الطرفان معاً، بالتواطؤ في ما بينهم، أو الغير، أي الذين يتدخلون في إدارة الأموال العمومية دون أن تكون لهم صفة قانونية.

٣- من ناحية نوع المخالفة، فهي مخالفة إدارية أو مالية أو جزائية أو مختلطة تجتمع فيها الأنواع الثلاثة من المخالفات.

٤- من ناحية المرجع المختص بالملاحقة، إداري أو قضائي، مالي أو جزائي.

ولهذا التفرقة منافع متعددة ومهمة، تسمح بتحديد المخالفات المرتكبة وأنواعها والنتائج المترتبة عليها والأشخاص القائمين بها والمراجع المختصة للملاحقة في شأنها.

ثانياً: النصوص القانونية الضابطة للمخالفات في الصفقات العامة

تتعدّد المخالفات الواقعة في الصفقات العامة وتتنوّع، شكلاً ومضموناً، بتنوّع النصوص القانونية الضابطة لها.

١- في المخالفات الإدارية

وهي تشمل المخالفات المنصوص عليها في المادة ٥٤ من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩، التي جاء فيها: "يُعتبر الموظف مسؤولاً من الوجهة المسلكية ويتعرّض للعقوبات التأديبية إذا أخلّ عن قصد أو عن إهمال بالواجبات التي تفرضها عليه القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيّما بالواجبات المنصوص عليها في المادتين ١٤ و ١٥ من قانون

(٤) المصدر نفسه، ص ٦٦٤.

الموظفين، ولا تحول الملاحقة التأديبية دون ملاحقة هذا الموظف عند الاقتضاء أمام المحاكم المدنية أو الجزائية المختصة^(٥).

وقد فَرَضَت المادة ١٤ من نظام الموظفين على الموظف الواجبات التالية: أن يستوفي في عمله

المصلحة العامة دون سواها ويسهر على تطبيق القوانين والأنظمة النافذة، دون أي تجاوز أو مخالفة أو إهمال، وأن يُنجز معاملات أصحاب المصالح بسرعة ودقة وإخلاص ضمن حدود اختصاصه.

في حين حَظَرَت المادة ١٥ على الموظف أن تكون له مصلحة مادية مباشرة أو بواسطة الغير في مؤسسة خاضعة لرقابته أو لرقابة الإدارة التي ينتمي إليها، وكذلك أن يلتزم أو يقبل، مباشرة

أو بالواسطة، توصية ما أو هدايا أو إكراميات أو منحا من أي نوع كانت.

نشير هنا إلى أن قانون الموظفين صَنَّف، في المادتين ٥٥ و٥٦ منه، العقوبات التأديبية في درجتين اثنتين: تبدأ بتأنيب الموظف المخالف وتندرج صعوداً حتى العزل من الوظيفة؛ وهو حدُّ المراجع التي يعود لها حق فرض هذه العقوبات وهي: الرؤساء التسلسليون^(٥) في الإدارات العامة، وهيئة التفتيش المركزي، والهيئة العليا للتأديب.

٢- في المخالفات المالية

وهي المخالفات التي ينظر فيها ديوان المحاسبة، بوصفه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، عبر محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بإدارة الأموال العمومية ومعاقبهم سندا إلى أحكام المادة ٦٠ من قانون تنظيم الديوان، التي تنص على ما يلي: "يعاقب بالغرامة من /١٥٠,٠٠٠/ إلى /١,٥٠٠,٠٠٠/ ل.ل. كل موظف ارتكب أو ساهم في ارتكاب إحدى المخالفات الواردة في هذه المادة، وذلك بالإضافة إلى الإلزامات المدنية والعقوبات الجزائية والمسلكية التي يُمكن أن تقضي بها المراجع المختصة". وأهم المخالفات التي تعيننا في مجال الصفقات العامة، هي التالية:

- عقد نفقة خلافاً لأحكام القانون أو النظام أو دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات.
- إكساب أو محاولة إكساب الأشخاص الذين يتعاقدون مع الإدارة ربحاً غير مشروع.
- ارتكاب خطأ أو تقصير أو إهمال من شأنه إيقاع ضرر مادي بالأموال العمومية.
- مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الأموال العمومية أو استعمالها.

تجدر الإشارة هنا، إلى أنه يتوجب على المراجع المختصة إبلاغ المدعي العام لدى ديوان المحاسبة عن المخالفات المشار إليها أعلاه، فيتولى التحقيق فيها والإدعاء على الموظفين المسؤولين عنها، عند الاقتضاء.

هذا إضافة إلى ما أورده المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية، في شأن مسؤولية الوزير شخصياً على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزاً الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز.

(٥) هم على التوالي: رئيس الدائرة، المدير، المدير العام، الوزير ومن هم في رتبهم.

في المقابل، نصّت المادة ٦٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة على وجوب إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء، ويتم ذلك عملياً من خلال تقارير خاصة يُعدها الديوان ويُرسّلها إلى رئاسة مجلس النواب. ولا بُدّ لنا في هذا السِّياق، من إبداء الملاحظات التالية:

١- إن الوزير هو المرجع الصالح لعقد نفقات وزارته والمسؤول الأول عنها، عدداً وقيمة، بوصفه رئيس الهرم الإداري فيها بحكم الدستور والقانون.

٢- إن القوانين اللبنانية السارية المفعول حالياً والاجتهاد المستقر لدى المحاكم، يضعان الوزراء بمنأى من الملاحقة القضائية، لكونهم خاضعين للملاحقة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، الذي لم يجتمع ولو مرة واحدة منذ تاريخ إنشائه^(٦). وهذا يعني، في الواقع، وجود ثغرة قانونية كبيرة وبالغة الخطورة على المالية العامة، تنفذ من خلالها المخالفات التي يرتكبها الرؤساء والوزراء دون أن تتمكّن المراجع الرقابية والقضائية المختصة من التصدي لها أو الملاحقة في شأنها.

٣- إن الهدف من إحاطة مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء هو السّماح لممثلي الشعب، أي النواب، بمراقبة أعمال الحكومة المالية عبر الأسئلة والاستجابات التي يطرحونها عليها، وصولاً إلى سحب الثقة منها في نهاية المطاف. إلا أن التقارير التي يضعها ديوان المحاسبة في هذا الشأن غالباً ما تأتي متأخرة زمنياً، أي بعد رحيل الحكومة، أو أنها تبقى طي الكتمان، دون أن يُصار إلى توزيعها على النواب، كي يتمكّن هؤلاء من الإطلاع عليها ومطالبة الوزراء بتصحيح أداؤهم ومحاسبتهم سياسياً، على الأقل.

من الضروري بمكان أن يُصار إلى تعديل نصّ المادة ٦٤ من قانون ديوان المحاسبة، بحيث يتمّ إبلاغ التقارير التي يضعها الديوان إلى كل من: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحكومة، والنواب فرداً فرداً، إضافة إلى وسائل الإعلام المختلفة، على أن يُنجز الديوان في المقابل تقاريره ويُصدرها في أسرع وقت ممكن

وعليه، نرى من الضروري بمكان أن يُصار إلى تعديل نصّ المادة ٦٤ من قانون ديوان المحاسبة، بحيث يتم إبلاغ التقارير التي يضعها الديوان إلى كل من: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الحكومة، والنواب فرداً فرداً، إضافة إلى وسائل الإعلام المختلفة، على أن يُنجز الديوان في المقابل تقاريره ويُصدرها في أسرع وقت ممكن. هذا، إضافة إلى وجوب البحث في تفعيل دور المحكمة العليا لمحاكمة الرؤساء والوزراء، أو إيجاد صيغة قانونية بديلة ومناسبة تسمح بملاحقة كبار المسؤولين أمام القضاء، بحيث لا تبقى الملاحقات مقتصرة على الموظفين من الفئة الأولى وما دون، وهؤلاء غالباً ما يقومون بتنفيذ تعليمات رؤسائهم الوزراء^(٧).

٣- في المخالفات التي تمثل جرائم جزائية

ينظر في هذه المخالفات القضاء الجزائي المختص سندا إلى أحكام المواد ٣٥٠ إلى ٣٦٦ من قانون العقوبات اللبناني، التي تعدّد الجرائم المخلة بواجبات الوظيفة، ومنها: الرشوة وصرف النفوذ

(٦) أنشئ هذا المجلس بموجب المادة ٨٠ من الدستور اللبناني الصادر في ٢٣ أيار/ مايو ١٩٢٦.

(٧) يتحاشي الموظفون إعادة المعاملة إلى الوزير خشية الصّدام معه، وإن فعلوا يأتيهم الجواب خطياً مع الإصرار والتأكيد على ارتكاب المخالفة وأحياناً كثيرة يمثلون أيضاً أوامر الوزير الشفهية، وهو ما يمثل مخالفة إضافية.

والاختلاس واستثمار الوظيفة؛ وتحدّد العقوبات بحق مرتكبيها، وهي تراوح بين الحبس من شهر إلى ثلاث سنوات أو بالأشغال الشاقة الموقّعة، إضافة إلى الغرامات المالية، وفق كلِّ حالة على حدة. وأهمّ الحالات التي تناولتها هذه المواد، هي التالية:

أ - في جريمة الرّشوة

التماس أو قبول الموظف أو العامل، أو من هو في حكمهما، هدايا أو وعوداً أو منافع، له أو لغيره، مقابل أن يقوم بعمل شرعي من أعمال وظيفته أو ليعمل عملاً منافياً لها أو ليُدّعي أنه داخل في وظيفته أو ليُهمل أو يُؤخّر ما كان عمله واجباً عليه.

ب - في صرف النفوذ

أخذ أو التماس أجر غير واجب بقصد إنالة آخرين أو السّعي لإنالتهم وظيفه أو عملاً أو مقاولات أو مشاريع أو أرباحاً أو منحاً من الدولة أو إحدى الإدارات العامة.

ج - في الاختلاس واستثمار الوظيفة

١- اقتراف الغش، ممّن أوكل إليهم بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو إحدى الهيئات العامة، أو مخالفة الأحكام التي تسري عليها، إما لجبر مغنم ذاتي أو مراعاة لفريق^(٨) إضراراً بالفريق الآخر أو إضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العمومية، أو ارتكاب الخطأ الفادح والجسيم.

٢- لجوء المتعهّدين إلى ضروب المماطلة المقصودة، أو الحيلة، لعرقلة تنفيذ صفقات الأشغال أو اللوازم أو الخدمات، أو إطالة المدّة بقصد الإضرار بمشاريع الدولة أو جراً لنفع لهم أو لغيرهم أو اقتراف الغش في نوع المواد المستعملة أو المقدّمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية.

٣- اتفاق المتعهّدين بالتواطؤ في ما بينهم لإفساد عملية التلّزيم أو لحصر الالتزام بواحد منهم إضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة.

٤- مراعاة الموظف، المنوطة به مهمات الإشراف على المناقصة أو التكاليف بالتراضي أو مراقبة مراحل التنفيذ أو تسلّم الأشغال بعد إنجازها، فريقاً على آخر في التلّزيم أو تغاضيه عن ضبط المخالفة أو إهماله المراقبة أو عدم اتخاذه التدابير التي تنص عليها القوانين النافذة بحق المخالف.

٥- تقديم المتعهّدين مواد فاسدة^(٩) أو غير صالحة إلى الإدارات والمؤسّسات العامة والبلديات، ويُعدّ الموظف الذي يقبل أو يتسلم هذه المواد شريكاً بالجرم.

(٨) قرار رقم ١٢٧٥/ر.م. صادر عن ديوان المحاسبة في ٢٦/١١/٢٠٠١.

(٩) مطالعة النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة رقم ١١١/١٧٢٠ تاريخ ٧/١/٢٠١٠ حول ملاحظة بعض الموظفين، الذين لم يتخذوا الإجراءات القانونية اللازمة بحق إحدى الشركات المتعاقدة مع وزارة الزراعة جراً تقديمها ميّداً بيولوجياً فاسداً وممنّهي الصلاحية.

ثالثاً: نماذج عملية من المخالفات الواقعة على الصفقات العامة

يدخر اجتهاد القضاء المالي والقضاء الإداري بتجارب عملية معبرة وأمثلة، لا تحصى ولا تعد، عن المخالفات الواقعة على الصفقات العامة.

١- مخالفات مرتكبة من قبل الإدارة

تعتمد كل إدارة إلى وضع دفاتر شروط عامة نموذجية للصفقات التي تريد عقدها بالمناقصة تصدق بمراسيم وتُنشر في الجريدة الرسمية، وتضع لكل صفقة منها أيضاً دفتر شروط خاصاً تنظمه الإدارة صاحبة العلاقة ويوقعه المرجع الصالح لبيت الصفقة، على أن يبيّن في هذا الدفتر جميع المعلومات الضرورية لإجراء التلزم، إضافة إلى حقوق وواجبات كل من الإدارة والمتعهد.

أ - مخالفات في دفاتر الشروط

١- أوصى ديوان المحاسبة^(١٠) الإدارة بوجود وضع أحكام تفصيلية من شأنها ضبط إجراءات التلزم التي تجريها البعثات اللبنانية في الخارج، لجهة وضع دفاتر الشروط وتبليغ الشركات المعنية وضم المعارضين المستندات الثبوتية اللازمة لقبول عروضهم.

٢- إن عدم تضمين دفاتر الشروط مواصفات^(١١) فنيّة دقيقة لنوعية المواد المطلوبة وتعديل الكميات بنسب كبيرة وتعديل أسعار البنود بصورة متفاوتة، بين بند وآخر، ووجود فرق كبير بين السعر التقديري المرتفع للصفقة وبين السعر الأدنى الذي جرى التلزم على أساسه، يحمل على الإرتياب المشروع بمدى جدّ البلدية في تقصي الأسعار قبل طرح تلميحاتها في المناقصة العمومية.

٣- كان من المفروض على الإدارة دراسة المواصفات الفنية بما يتناسب مع حاجتها ومدى توافر هذه المواصفات في الأسواق^(١٢)، دون أن تلجأ إلى المغالاة في تضيق الشروط الفنية على نحو يؤدي إلى الحد من المنافسة وإلى إحجام المتعهدين عن الإشتراك في المناقصة، وهو ما يموت على الإدارة فرصة الإفادة من تقديم عدد كافٍ من العروض قد تصب في مصلحتها، وتصبح مجبرة على الاختيار بين عدد قليل من المعارضين.

ب - مخالفات ناجمة عن تجزئة الصفقات

على الإدارات العامة تحديد حاجاتها وإجراء صفقاتها بصورة موحّدة ومتكاملة وعلى أساس خطة شاملة منبثقة من موازنة كلّ منها، وذلك انسجاماً مع أحكام المادة ١٢٣ من قانون المحاسبة العمومية التي تنص على أنه: "لا يجوز تجزئة الصفقة إلا إذا رأى المرجع الصالح لعقد النفقة أن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها تبرّر ذلك".

(١٠) القرار رقم ١٤٨٠/ر.م. تاريخ ٢٧/٩/٢٠١١.

(١١) القرار رقم ١٤٠/ر.م. الصادر عن ديوان المحاسبة في ٢١/٢/٢٠٠١.

(١٢) القرار رقم ٦٧٧/ر.م. الصادر عن ديوان المحاسبة في ٩/٥/٢٠١١.

إن القاعدة هي وحدة الصفقة والاستثناء هو التجزئة، وكلما كان في الإمكان اعتماد المناقصة العمومية وسيلة لعقد الصفقة، فإنه ينبغي على الإدارة إجراؤها موحدة بهذه الطريقة وعدم اللجوء إلى تجزئتها^(١٣) على صفقات متعددة، إلا في حالات معينة وظروف خاصة، مُستمدّة من طبيعة كل صفقة على حدة ومن ماهية الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المراد تلزيمها، والتي يراها المرجع الصالح لعقد الصفقة ضرورية وكافية لتبرير قرار تجزئة الصفقة.

ج - مخالفات في أصول التلزم

(١) أخطاء في الإعلان: يهدف الإعلان عن الصفقات العامة إلى إطلاع الجمهور على التلزميات التي ترغب الإدارة في إجرائها ودعوة من تتوافر فيهم الشروط المطلوبة إلى تقديم عروضهم والتنافس في ما بينهم على تنفيذها. ويؤدي إغفال الإعلان عن المناقصة أو النقص في الإعلان إلى الحد من عنصر المنافسة، وبالتالي إلى إفساد عملية التلزم. ولا يصح اكتفاء الإدارة بإرسال كتاب الإعلان عن المناقصة إلى الجريدة الرسمية^(١٤)، دون أن يُصار إلى نشره فيها، وذلك تحت طائلة اعتبار الإعلان باطلاً وغير صحيح.

كذلك، من الأنجع نشر الإعلانات في صحف معروفة وواسعة الانتشار^(١٥)، بغية إطلاع أكبر عدد ممكن من المتعهدين على التلزميات التي ترغب الإدارات العامة بإجرائها.

(٢) عدم مراعاة مبدأ المساواة بين العارضين: إن قرار لجنة التلزم^(١٦) رفض عرض مقدّم من إحدى الشركات إلا بعد حضور صاحب الحق بالتوقيع عنها، لا يقع في موقعه القانوني الصحيح لأن دفتر الشروط الخاص بالمناقصة لا ينص على وجوب حضور صاحب التوقيع بالذات جلسة التلزم، وهذا ما يُعيب عملية التلزم برمتها ويؤدي إلى عدم الموافقة عليها.

أقدمت لجنة التلزم على رفض أحد العروض بسبب عدم توقيع بيان الأسعار^(١٧)، في حين أنها قبلت عروضاً أخرى تتضمن بيانات أسعار غير موقّعة من أصحابها، وهو ما يُعدّ مخالفة لمبدأ المساواة بين العارضين ومحاولة مكشوفة لمراعاة فريق على حساب فريق آخر، وهو أمر أسفر عن ضرر بالأموال العمومية بعدما تبين أن العرض المرفوض كان يتضمّن أدنى الأسعار.

(٣) نقصان المستندات: لم يكن قرار لجنة التلزم صائباً حين قبلت عرض أحد المشتركين في المناقصة وأرست الصفقة عليه^(١٨)، على الرغم من عدم تقدّمه بعقد تنفيذ أشغال مماثلة للأشغال المطلوبة في دفتر الشروط، وكان حريّاً بها رفض هذا العرض، تماماً كما أقدمت على رفض عرض إحدى الشركات بسبب نقص في إفادة خبرة.

(١٣) يُراجع في شأن تجزئة الصفقات الرأبأان الاستشاربان رقم ٢ ورقم ١١ الصادران عن ديوان المحاسبة في ١٤/٢/١٩٩١ و ٢٢/٤/١٩٩١.

(١٤) قرار ديوان المحاسبة رقم ٧٥٩/ر.م. تاريخ ٩/٨/٢٠٠١.

(١٥) تقرير التفتيش المركزي السنوي لعام ٢٠١٠، الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ (٢٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١١)، ص ٣٩٢٣.

(١٦) قرار ديوان المحاسبة رقم ٥٤٢/ر.م. تاريخ ١٩/٦/٢٠٠١ ورقم ٦٩٩/ر.م. تاريخ ١٦/٥/٢٠١١.

(١٧) قرار رقم ١٢٧٥/ر.م. صادر عن ديوان المحاسبة في ٢٦/١١/٢٠٠١.

(١٨) قرار ديوان المحاسبة رقم ٦٩٩/ر.م. تاريخ ١٦/٥/٢٠١١.

كما أن ترخيص لجنة التلزم للعارض باستكمال مستندين جوهريين ناقصين لديه، وهما براءة الذمة من الضمان الاجتماعي والكفالة الموقته^(١٩)، يمثّل مخالفة لأحكام دفتر الشروط الإدارية التي تجيز للجنة استكمال النواقص غير الجوهرية وتشترط لذلك عدم انقضاء نهار الجلسة. وكان ينبغي على لجنة التلزم رفض العرض الناقص وعدّ المناقصة فاشلة لفقدان عنصر المنافسة، بعد بقاء عارض واحد فيها، ولا سيّما أنه قد مضى ثمانية أيام بين اجتماع اللجنة الأول واجتماعها الثاني، وهو أمر غير جائز أيضاً.

(٤) **مخالفات في أعمال لجان التلزم:** يُعدّ محضر التلزم المستند الثبوتي الأساس^(٢٠) الذي يجب أن يعكس صحة إجراءاته على نحو يتيح للإدارة المعنية استكمال عملية عقد النفقة. ويتعيّن على لجنة التلزم أن تشير فيه بوضوح إلى الأسباب التي حملتها على اتخاذ قرار برفض عروض بعض المشتركين، بغية تمكين الجهات المعنية من الإحاطة بأسباب هذا الرّفص ومعرفة ما إذا كان قرار اللجنة صائباً وينبغي الأخذ فيه أم كان خائباً ويقتضي عدم السّير به.

٢- مخالفات مرتكبة من المتعاقدين مع الإدارة

أ - تواطؤ المتعهدين

التواطؤ لغة يُفيد التوافق^(٢١)، وهو يعني في الصفقات العامة التوافق الضمني الحاصل بين عارضين أو أكثر على القيام بعمل غير مشروع لإفساد سلامة إجراءات التلزم والتأثير سلباً في نتيجته، بغية جلب منفعة خاصة ذاتية لهم والإضرار بمصالح الإدارة.

وقد رأى ديوان المحاسبة، في قرارات كثيرة له^(٢٢)، أن تطابق أشكال الطوابع المالية الملصقة على عرض الملتزم الموقت مع تلك العائدة لسواه من العارضين، في الصفقة عينها، وتسلسل أرقامها، إنما يُشير إلى قيام اتفاق ضمني بين هذين العارضين وتواطؤهما لإفساد عملية المزايمة، الأمر الذي يجعل التلزم مشوباً بعيب عدم المشروعية.

كما أن تقديم كفالات مصرفية موقته صادرة عن المصرف نفسه، في التاريخ عينه وبأرقام تسلسلية متتالية، يُثير الشكوك حول مدى استقلالية العرضين المقدمين وتالياً حول جدّ المنافسة الحاصلة في المناقصة^(٢٣).

ب - ارتفاع أسعار بعض التلزميات

إن إقدام إحدى الوزارات على عقد صفقة شراء أجهزة جديدة بأسعار مرتفعة عن الأسعار

(١٩) قرار ديوان المحاسبة رقم ٨٤٤/ر.م. تاريخ ٢٠١١/٦/٨.

(٢٠) قرار ديوان المحاسبة رقم ٩٥٥/ر.م. تاريخ ٢٠١١/٦/٢٨.

(٢١) ورد في المجلد السادس من لسان العرب لابن منظور، ما يلي: يُقال وطئ الشيء أي داسه بقدميه، وواطأه على الأمر مواطأة أي وافقه عليه موافقة، ومنه التواطؤ الذي يعني التوافق على شيء واحد محدّد.

(٢٢) منها القرار رقم ٤٠٣/ر.م. تاريخ ٢٠١١/٣/٨.

(٢٣) قرار ديوان المحاسبة رقم ١٣٧٥/ر.م. تاريخ ٢٠٠٤/١٠/١٤.

الرأئجة في السوق، بنسبة تراوح بين ٤٠ و ٦٠ في المئة، يُؤدِّي إلى الإخلال بالتوازن المالي للعقد ويجعله غير مشروع ويقتضي رفضه^(٢٤).

كما أن إجراء إحدى الإدارات صفقتين متشابهتين لتلزيم ألبسة^(٢٥)، في تواريخ متقاربة، وتبين من مقابلة أسعارهما، وجود فرق كبير تتجاوز نسبته العشرين في المئة في أسعار معظم بنود التلزيم الثاني عن التلزيم الأول، فيُعد هذا الأمر سبباً كافياً لعدم السير بالمعاملة.

كذلك، رأى ديوان المحاسبة^(٢٦) أن تلزيم صفقة معينة للمرة الثانية بسعر يتجاوز ضعفي التلزيم الأول، الذي سبق رفضه، وإسنادها إلى العارض نفسه لتنفيذ الأشغال عينها وبالشروط نفسها، لا يُحقِّق مصلحة الإدارة ويؤدِّي إلى هدر الأموال العمومية وإلحاق الضرر بها، ويكون التلزيم مستوجبا الرد.

ج - نكول المتعهد عن تنفيذ الصفقة

إن امتناع المتعهد عن تنفيذ التزاماته العقدية، دون عذر مشروع، يُولي الإدارة الحق في اتخاذ التدبير الذي تراه ملائماً استناداً إلى ما ينصُّ عليه دفتر الشروط الخاص بالصفقة أو إلى أحكام قانون المحاسبة العمومية أو دفتر الشروط الإدارية العامة، كأن تلجأ الإدارة إلى إنذاره رسمياً بوجوب التقيد بكامل موجباته، وذلك ضمن مهلة معينة تحددها له، حتى إذا انقضت هذه المهلة حق للإدارة أن تعدّه ناكلاً وأن تعتمد إلى فسخ العقد على مسؤوليته أو فرض جزاءات مالية عليه^(٢٧) (تعويضات وغرامات) أو إعادة تلزيم الصفقة على حسابه وفق أحكام المادتين ١٣٥ و ١٤٠ من قانون المحاسبة العمومية.

د - تأخر المتعهد في تنفيذ الصفقة

إن لجوء الإدارة إلى فرض غرامة تأخير على المتعهد، الذي تلتكأ عن تنفيذ موجباته العقدية مدة ٢٠٣ أيام^(٢٨)، يقع في موقعه القانوني الصحيح، على أنه يبقى لها حرية الاختيار بين فسخ العقد المنظم معه وبين تسلّم البضاعة المطلوبة إذا وجدّت أنها لا تزال تؤمّن المصلحة العامة والغاية المرجوة منها.

(٢٤) القرار رقم ٤٥٣/م.م الصادر عن ديوان المحاسبة في ٢٢/٣/٢٠١١.

(٢٥) القرار رقم ١٤٤١/م.م الصادر عن ديوان المحاسبة في ١٤/٩/٢٠١١.

(٢٦) قرار رقم ١١٤٢/م.م تاريخ ٣١/١٠/٢٠٠١.

(٢٧) رأي استشاري لديوان المحاسبة يحمل الرقم ٧٠ تاريخ ١٣/٧/٢٠٠١.

(٢٨) رأي استشاري رقم ٢ صادر عن ديوان المحاسبة في ٧/١/٢٠٠٥.

الجدول رقم (١)

بيان بعدد ملفات المشتريات العامة المعروضة على ديوان المحاسبة من العام ٢٠٠٢ حتى العام ٢٠٠٨ وعدد قرارات عدم الموافقة فيها

٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	
١٠٥٣	١٠٨٧	٩٧٩	٩٨٩	١٠٦٠	١٠٥١	١١٢٣	موافقة كاملة
٥٤١	٦٤١	٤٠١	٤٠٣	٧٥٦	٤٦٣	٤٠٧	موافقة مع شروط أو توصيات
--	--	--	٣٦	١٠	٢٨	٢١	الموافقة مع الاحتفاظ بحق إبداء الملاحظات في نطاق الرقابة المؤخرة
١٣	١٥	٨	١٠	٦٢	١٦	٩	موافقة جزئية
٢٠	٢٢	٤٣	٢٥	٦	٥٥	٦٥	إعلان عدم صلاحية
٥	--	--	١٨	٧٥	٤	٣	إعادة المعاملة إلى مصدرها
--	٦١	٨٥	--	--	--	--	موافقة مع لفت نظر
٨١	--	--	--	--	--	--	موافقة سندا لنظرية الظروف الاستثنائية
٥٩	٣٩	٥٦	٧٦	٤٢	٩٣	٨٥	عدم موافقة
١٧٧٢	١٨٦٥	١٥٧٢	١٥٥٧	٢٠١١	١٧١٠	١٧١٣	المجموع

أعد هذا الجدول فريق تحرير مجلة السادسة استناداً إلى التقارير السنوية لديوان المحاسبة للسنوات ٢٠٠٢-٢٠٠٨



التجربة المغربية في مجال إصلاح منظومة الصفقات العمومية

عبد المجيد بوتقوت

رئيس هيئة الخبرة في ميدان الصفقات العمومية في الخزينة العامة - المغرب



مقدمة: أهمية الصفقات العمومية

تُعد الصفقات العمومية الأداة التي يتم بموجبها إنجاز الاقتناءات والأشغال والخدمات لفائدة مصالح الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية. ويتم هذا الإنجاز في إطار منظم ومحسن بنصوص قانونية أهمها مرسوم ٧ شباط/ فبراير ٢٠٠٧ المنظم لصفقات الدولة، وكذلك مرسوم ٤ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٠ المنظم لدفاتر الشروط الإدارية العامة المتعلقة بصفقات الأشغال ومرسوم ٢٠٠٤ المنظم لدفاتر الشروط الإدارية العامة المتعلقة بصفقات الدراسات وكذا مراسيم أخرى.

تبرم إدارات الدولة لوحدها، أي الوزارات والمصالح الخارجية التابعة لها على مستوى الأقاليم والجهات، ما يفوق ١٤٠٠٠ صفقة سنوياً، إضافة إلى الصفقات التي تبرمها الجماعات المحلية والتي تقدر بنحو ٦٠٠٠ صفقة سنوياً، وصفقات المؤسسات العمومية كذلك.

من الناحية المالية، مثلت الصفقات العمومية غلظاً مالياً يبلغ نحو ١٢٠ مليار درهم، أي ١٢ مليار يورو، برسم سنة ٢٠١٠، وهي تمثل ١٥ في المئة من إجمالي الناتج المحلي. هذا وتكتسي الصفقات العمومية أهمية اقتصادية كبرى، إذ تمثل ٧٠ في المئة من رقم معاملات مقاولات البناء والأشغال العمومية وتمثل ٨٠ في المئة من رقم معاملات مكاتب الدراسة والهندسة.

ونظراً إلى الأهمية المالية والاقتصادية لهذه الصفقات العمومية فهي تستدعي اهتمام الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني من أجل ضمان احترام مبادئ الشفافية والمساواة في شروط إبرام الصفقات العمومية وتنفيذها.

وهذا ما يسعى له المشرع المغربي الذي أولى اهتماماً كبيراً لإصلاح منظومة الصفقات العمومية من أجل إرساء قواعد التنافس الشريف والمساواة في الولوج إلى الطلبات العمومية وكذا تكريس مبادئ النجاعة في إنجاز المشاريع العمومية والتدبير المعقلن للمال العام.

أولاً: لمحة تاريخية عن تطور النظام القانوني للصفقات العمومية

عرف نظام الصفقات العمومية في المغرب تطوراً مطرداً على مر السنين، بحيث تعود أولى القواعد القانونية التي تنظم هذا المجال إلى مرسوم ١٩١٧ الخاص بالمحاسبة العمومية الذي يضم كذلك بعض البنود المتعلقة بالصفقات العمومية.

منذ نيل المغرب استقلاله سنة ١٩٥٦، وتنامي اللجوء إلى شروط الصفقات العمومية لسد حاجات مصالح الدولة في البناء وتجهيز البلاد بالبنى الأساسية من طرق ومدارس ومستشفيات، تمت مراجعة هذا المرسوم سنة ١٩٥٨. لكن على الرغم من هذه المراجعة فقد تبين أن لا مناص من تبني مرسوم جديد خاص بالصفقات العمومية.

وهذا ما حصل من خلال مرسوم ١٢ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٦٥ الذي يُعد أول مرسوم خاص بالصفقات والذي رسخ بدوره مبدأ المنافسة في إبرامها من خلال طرق مثل طلب العروض المفتوح والمباراة والاتفاق المباشر. كما جرى تعزيز هذه الترسانة القانونية بإصلاح هذا المرسوم في سنة ١٩٧٦، فكَرِّس طلب العروض المفتوح كطريقة أساسية لإبرام الصفقات وبقيت الطرق الأخرى استثنائية. كما تم التنصيص أول مرة على عدم المركزة في تدير الشراءات العمومية من خلال الاعتراف بمهمات الأمر بالصرف المساعد في مجال إبرام وتدير الصفقات على الصعيد الجهوي والإقليمي في حدود الاختصاصات الموكلة إليه. وتكرس مبدأ الإصلاح وتحقيق غاية ملاءمة القوانين والأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية لمتغيرات المناخ الوطني والدولي بإصلاح مهم تم من خلال مرسوم ٣٠ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٨.

إذا كان هناك ميدان يستوجب تقوية القواعد الخلقية وترسيخ مبادئ الشفافية والبحث عن الفاعلية، فهو من دون منازع ميدان تدير الصفقات العمومية

هذا المرسوم الذي مكن المغرب من تبني المقتضيات والقواعد القانونية المعمول بها في هذا المجال على الصعيد الدولي، من خلال الاتفاقيات الدولية، كاتفاق الصفقات العمومية لمنظمة التجارة العالمية والقانون النموذجي للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي وكذا تعليمات الممولين الدوليين. وتم بفضل إصلاح عام ١٩٩٨ تكريس مبادئ المساواة في الولوج إلى الطلبات العمومية والشفافية في خيارات صاحب المشروع والإخبار في كل مراحل إبرام الصفقة، من خلال إدخال تقانة المعلومات في مجال تدير الصفقات العمومية.

ثانياً: إصلاح عام ٢٠٠٧ وتكريس مبادئ حسن التدير

أتى إصلاح عام ٢٠٠٧ ليكرس هذا التوجه نحو إرساء المزيد من الشفافية وتطوير المنافسة وكذا ضمان حقوق المتنافسين. ويندرج إصلاح منظومة الصفقات العمومية في إطار برنامج طموح يتضمن إصلاحات تشريعية وتنظيمية تهدف إلى تكريس الشفافية في ميدان تدير الشأن العام وتحسين فاعلية تدير المال العام وتحديث الاقتصاد الوطني ومواكبة الالتزامات الدولية، وخصوصاً اتفاقيات التبادل الحر من خلال إصلاح النظام المالي والمصرفي وإصلاح النظام الضريبي وتحرير المبادلات التجارية الخارجية في إطار منظمة التجارة العالمية وكذا إصلاح منظومة تنفيذ ومراقبة الميزانية العامة.

لا يمكن إقصاء المتنافسين إلا على أساس مقاييس تقييم موضوعية تم تبليغهم إياها مسبقاً من خلال إدراج هذه المقاييس ضمن مقتضيات دفتر التحملات

إلا أنه إذا كان هناك ميدان يستوجب تقوية القواعد الخلقية وترسيخ مبادئ الشفافية والبحث عن الفاعلية، فهو من دون منازع ميدان تدير الصفقات العمومية. ومن أجل الاستجابة لهذه التطلعات، فقد أعد مرسوم ٥ شباط/ فبراير ٢٠٠٧ بمراعاة المقاييس الدولية في ميدان إبرام الصفقات العمومية. ويمكن تلخيص مضامين هذا المرسوم في المحاور الآتية:

١- الشفافية في تدبير الصفقات العمومية

- الإعلان من طرف الإدارة في بداية السنة المالية عن برنامجها المتوقع للصفقات، الأمر الذي يسمح بإعلام كافٍ ومسبقٍ للمقاولات المعنية، عن طبيعة وأهمية المشاريع المبرمجة.
- إنشاء البوابة الإلكترونية للصفقات لنشر إعلانات طلب العروض ونتائجها.
- الإقرار والإفصاح عن معايير الاستشارة الذي تحدد المقاييس التي ستتناها لجنة طلب العروض لبت العروض عند تقييمها ملفات المتعهدين.
- اعتماد الجلسات العمومية عند فتح الظروف بالنسبة إلى كل طلبات العروض.
- تدعيم صلاحيات لجنة طلب العروض عند بت العروض، بحيث إن قرار إسناد صفقة إلى مقابلة من طرف هذه اللجنة لا يمكن الإدارة صاحبة المشروع تغييره.
- الإخبار المنهجي والتلقائي لجميع المتنافسين بفحوى إجراءات طلب العروض بحيث أصبح صاحب المشروع مطالباً عند انتهاء مداولات اللجنة بتلصيق نتائج فحص العروض ونشرها في البوابة الإلكترونية للصفقات.

”
سأهم إنشاء البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية سنة ٢٠٠٧ في تدعيم مبدأ الشفافية والإخبار، وسهل الوصول إلى الصفقات العمومية على المقاولات، وخصوصاً المتوسطة والصغرى منها، وكرس الانفتاح على المقاولات الأجنبية

٢- المقتضيات المتعلقة بحرية المنافسة

- عدُّ مسطرة طلب العروض المفتوح قاعدةً عامة لإسناد الصفقات العمومية، في حين ينحصر اللجوء إلى الصفقات التفاوضية وإلى طلب العروض المحدود في بعض الحالات الاستثنائية.
- التفريق بين الصفقات التفاوضية التي تخضع للإشهار المسبق وإجراء المناقصة وبين تلك التي لا تخضع لهذا الإجراء.
- لا يمكن إقصاء المتنافسين إلا على أساس مقاييس تقييم موضوعية تم تبليغهم إياها مسبقاً من خلال إدراج هذه المقاييس ضمن مقتضيات دفتر التعمُّلات.
- تطوير قواعد الإشهار على مستوى مضمون إعلان طلب العروض وشروط الوصول إلى الصفقات العمومية.
- إقصاء العروض التي تقدر اللجنة أنها تعرض أسعاراً منخفضة بصورة غير عادية وغير مبررة من طرف المتعهدين.

٣- المقتضيات المتعلقة بضمان حقوق المتعهدين وتخليق تدبير الصفقات العمومية

- التنصيص صراحة على إجراءات محاربة الغش والرشوة.
- إخضاع الصفقات والعقود الملحقة بها لمراقبة وتدقيق داخليين. التدقيق إجباري بالنسبة إلى الصفقات التي يفوق مبلغها ٥ ملايين درهم.
- تحديد الحالات التي يمكن للإدارة خلالها إلغاء طلب العروض.
- توقيع محضر أشغال لجنة طلب العروض من طرف كل أعضائها مباشرة بعد انتهاء أشغالها.

- إلزام كل المتدخلين في مسطرة إبرام الصفقة بالسرية ما لم يتم الإعلان عن نتائج فحص العروض.
- إجبار صاحب المشروع بتقديم تعليل قرارات إقصاء المتعهدين الذين لم يتم قبولهم.
- إخضاع مسطرة إبرام وإسناد الصفقات في كل مراحلها إلى آجال مضبوطة تسمح بحماية مصالح المقاولات.
- تمكين كل متنافس ينازع في نتائج طلب العروض من توجيه شكايته إلى الأمين العام للحكومة من أجل إيجاد حل ودي.

٤- المتعضيات المتعلقة بتنمية النسيج الاقتصادي الوطني

في هذا الإطار يمكن التذكير بالمقتضى الذي ينص على إمكان منح المقاولات الوطنية أفضلية لا تتجاوز نسبتها ١٥ في المئة عند إجراء المقارنة بين عروض المقاولات المغربية وعروض المتعهدين الأجانب المتعلقة بصفقات الأشغال و الدراسات المتعلقة بها. وذلك بهدف تطوير الإبداع الهندسي الوطني وتقوية طاقات المقاولات المغربية.

كما تم اعتماد عدة إجراءات مواكبة لهذا الإصلاح قصد ضمان نجاعته وتحسين أدوات وظروف عمل المصالح المتدخلة في مسلسل تديير ومراقبة الصفقات العمومية. يتعلق الأمر بوضع نماذج موحدة عن طريق ترميط الوثائق المستعملة وإعداد دفاتر الشروط الإدارية العامة المطبقة على صفقات الأشغال والتوريدات والإبداع الهندسي وتعميم نظام تأهيل وتصنيف مقاولات البناء والأشغال العمومية على جميع الإدارات العمومية، ووضع نظام الاعتماد للأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يقومون بأعمال الدراسات والإشراف على المشاريع. كما تم وضع نماذج موحدة لمجموع الوثائق التي يمكن استخدامها في إبرام الصفقات (الإعلان عن طلب المناقصة، محضر فتح الظروف، عقد الالتزام، جدول الأثمان والبيان التقديري، والضمان).

وكان لهذا الإصلاح الأثر الإيجابي في نظم وطرق إبرام الصفقات من حيث جعل طلب العروض المفتوح القاعدة في طرق إبرام صفقات الدولة، فأضحى يمثل سنة ٢٠٠٩ نسبة ٩٥ في المئة من مجموع هذه الصفقات مقابل ٧٧ في المئة عام ٢٠٠١ كما يبين الجدول رقم (١):

الجدول رقم (١)

الصفقات العامة في المغرب (٢٠٠١ - ٢٠٠٩)

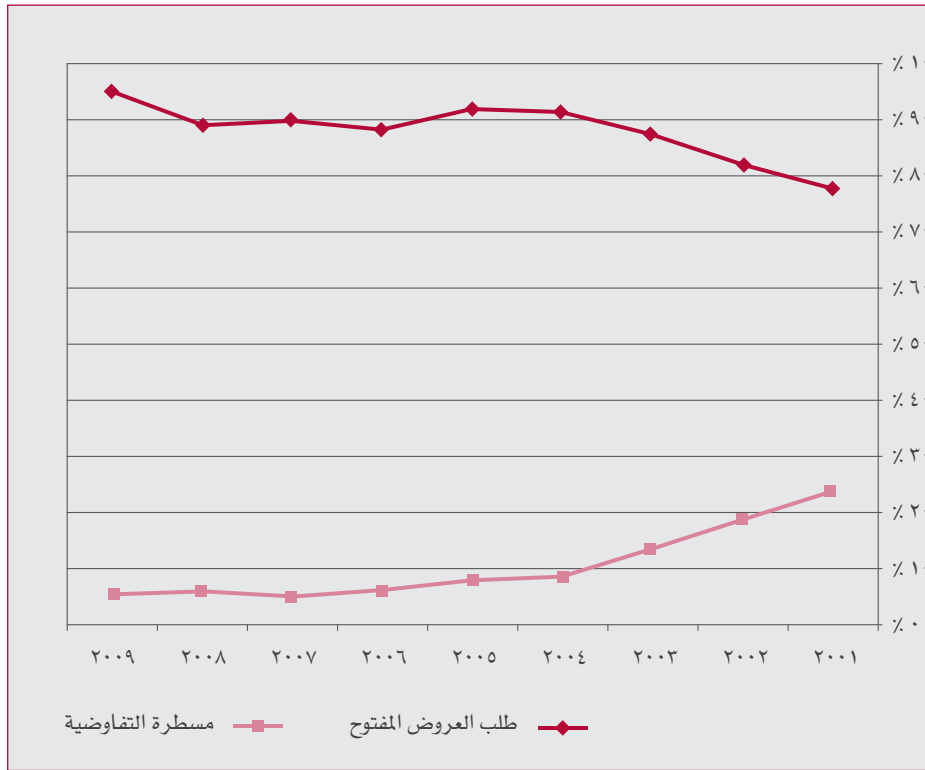
٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٩٥	٨٩	٩٠	٨٨	٩٢	٩١	٨٧	٨١	٧٧	طلب عروض مفتوح (في المئة)
٥	٦	٥	٦	٨	٩	١٣	١٩	٢٣	مسطرة تفاوضية (في المئة)
١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	المجموع (في المئة)

كما مكن هذا الإصلاح من حصر الصفقات التفاوضية في الحالات الاستثنائية التي لا يمكن، أو يصعب، فيها إجراء المنافسة، بحيث أضحت المسطرة التفاوضية لا تمثل سنة ٢٠٠٩ سوى نسبة ٥ في المئة من مجموع صفقات الدولة بدلاً من ٢٢ في المئة سنة ٢٠٠١ كما يبين الشكل رقم (١):

استلزمت المتغيرات العميقة التي عرفها المحيط الوطني والدولي في السنوات الأخيرة إعادة تكييف المنظومة القانونية والتقنية المؤطرة للصفقات العمومية مع التطورات التي شهدتها عالم الأعمال والالتزامات التي أخذتها بلادنا في إطار الاتفاقيات الدولية

الشكل رقم (١)

الصفقات العامة في المغرب (٢٠٠١ - ٢٠٠٩)



وقد ساهم إنشاء البوابة الإلكترونية للصفقات العمومية سنة ٢٠٠٧ في تدعيم مبدأ الشفافية والإخبار، وسهّل الولوج إلى الصفقات العمومية على المقاولات، وخصوصاً المتوسطة والصغرى منها، وكرس الانفتاح على المقاولات الأجنبية. ويبين الجدول رقم (٢) الآتي التطور المضطرب لهذه البوابة، بحيث أصبحت المصدر الرئيسي للإخبار في مجال طلب العروض التي تطرحها الإدارات العمومية.

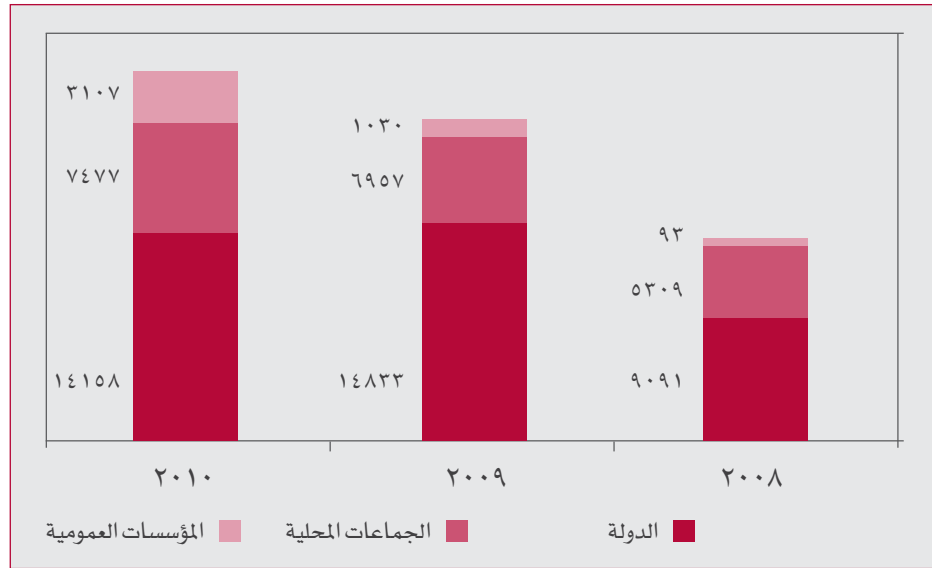
الجدول رقم (٢)

تطور دور البوابة الالكترونية للصفقات العمومية
في المغرب (٢٠٠٨ - ٢٠١٠)

المؤسسات العمومية			الجماعات المحلية			الدولة (الوزارات)			
٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	
١٥٦ (٦٠ في المئة)	١٠٢ (٣٨ في المئة)	٤٧ (١٧ في المئة)	١٧٣٦ (١٠٠ في المئة)			١٥٧١ (١٠٠ في المئة)			عدد المشتريين العموميين
٣١٠٧	١٠٣٠	٩٣	٧٤٧٧	٦٩٥٧	٥٣٠٩	١٤١٥٨	١٤٨٣٣	٩٠٩١	عدد طلبات العروض المنشورة

الشكل رقم (٢)

عدد طلبات العروض المنشورة على البوابة الالكترونية
(٢٠٠٨ و ٢٠١٠)



ثالثاً: إصلاح عام ٢٠١١ والانفتاح على التجارب الدولية

مثل إصلاح مرسوم صفقات الدولة في شباط/ فبراير ٢٠٠٧ بالتأكيد، تقدماً مهماً في مسار تحديث المساطر وتدعيم الشفافية والفاعلية في إبرام ومراقبة وتسيير الطلبات العمومية. غير أنه تم الوقوف بعد وضع هذا المرسوم حيز التطبيق على مجموعة من الاختلالات والنقائص التي أصبح من

اللازم معالجتها. إضافة إلى ذلك، استلزمت المتغيرات العميقة التي عرفها المحيط الوطني والدولي في السنوات الأخيرة إعادة تكييف المنظومة القانونية والتقنية المؤطرة للصفقات العمومية مع التطورات التي شهدتها عالم الأعمال والالتزامات التي أخذت فيها بلادنا في إطار الاتفاقيات الدولية.

كما استوجبت ورش التحديث التي أطلقتها الحكومة في مجال تدعيم الحوكمة الجيدة للشأن العام، إصلاحاً عميقاً لقواعد إبرام ومراقبة وتدبير الصفقات العمومية من منطلق التوضيح وتبسيط المساطر.

وعليه، يمكن الإصلاح المقترح من إدخال تجديد حقيقي، تم تصوره وإعداده في إطار منهجية تشاركية، في مسار تدبير الصفقات العمومية.

١- المقاربة المنهجية للإصلاح

مثل إصلاح هذا المرسوم تتويجاً لاستشارة موسعة تم إطلاقها منذ سنوات مع الفاعلين الأساسيين والشركاء المعنيين بالطلبات العمومية، سواء كانوا مشترين عموميين أم كانوا مقاولات أو فيدراليات المقاولات أو مجتمعاً مدنياً أو هيئات المراقبة أو مؤسسات دولية ممولة للصفقات العمومية.

كما تم إغناء مسار الاستشارة بصورة ملموسة بمدخلات ومناقشات وتوصيات المناظرة الوطنية للصفقات العمومية المنظمة في نيسان/ أبريل ٢٠٠٩ والتي كان أحد أهم أهدافها الأساسية الوصول إلى تحديد المحاور الرئيسية لإصلاح الصفقات العمومية في ضوء الاختلالات والنقائص الملاحظة. فضلاً عن التعرف إلى انتظارات القطاع الخاص والمجتمع المدني ومختلف الشركاء، علاوة على تدعيم شفافية منظومة حكامه الطلبات العمومية.

إن الحكومة المغربية تولي أهمية قصوى لإصلاح منظومة الصفقات العمومية لجعلها رافعة لتحديث الاقتصاد الوطني وأداة ناجعة للتنمية وللتوزيع العادل للثروات الوطنية

ينبني هذا الإصلاح أيضاً على الاقتراحات المتعلقة بخصوصيات الجماعات المحلية ومجموعاتها وعلى بعض الأنظمة الداخلية المنظمة للصفقات المؤسسات والمقاولات العمومية، إضافة إلى اقتراحات الهيئة الوطنية للمهندسين المعماريين المتعلقة بأعمال الهندسة المعمارية. ويمكن تقديم التغييرات التي تم التنصيص عليها من خلال الإصلاح الجديد للمنظومة القانونية للصفقات العمومية من خلال المحاور الآتية:

أ - تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية

انطلاقاً من ضرورة ملاءمة وتسميط مسار الاقتناء العمومي بالنسبة إلى جميع الفاعلين، وخصوصاً بالنسبة إلى المقاولات المرشحة للطلبات العمومية، اعتمد الإصلاح مرسوماً موحداً للصفقات الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات المحلية ومجموعاتها.

وقد تم تدعيم مبدأ وحدة الأنظمة في مجال الصفقات العمومية أيضاً بإدماج أعمال الهندسة المعمارية في إطار المنظومة الجديدة المؤطرة لشروط وقواعد إبرام الصفقات العمومية، غير أن الإصلاح المقترح، على الرغم من تأكيده مبدأ وحدة الأنظمة، فقد أخذ في الحسبان الخصوصيات المرتبطة بالمؤسسات المشار إليها أعلاه.

ب - تبسيط وتوضيح المساطر

- تهم التجديدات الرئيسية المرتبطة بمنظور تبسيط وتوضيح المساطر النقاط التالية:
- تبيان طرق تحديد العرض الأكثر أفضلية بحسب طبيعة الأعمال المعنية (الأشغال والتوريدات والخدمات).
- تحديد شروط الإنجاز والإرجاع والتحفظ الخاصة بالضمان المؤقت.
- تخصيص فصل متعلق بصفقات أعمال الهندسة المعمارية.
- تبسيط الملف الإداري للمنافسين، من خلال التأكيد أن الشهادة الجبائية وشهادة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والسجل التجاري لا تُطلب إلا من المتنافس الذي قدم العرض الأكثر أفضلية والمزمع إبرام الصفقة معه.
- تحديد وعقلنة تركيبة اللجان المكلفة بتقييم العروض بحسب طرق إبرام الصفقات وبحسب الخصوصيات المرتبطة بصفقات الدولة أو المؤسسات والمقاولات العمومية أو الجماعات المحلية ومجموعاتها.

ج - تدعيم المنافسة وتخليق تدبير الطلبات العمومية

- يمكن إجمال التجديدات الرئيسية المدخلة في مجال تقوية مساطر المنافسة والمساواة في ولوج المتنافسين إلى الصفقات العمومية في النقاط التالية:
- التأكيد أن إلغاء طلب العروض يجب أن يتم بقرار موقع للسلطة المختصة وأن يتضمن الأسباب التي أدت إلى هذا الإلغاء وضرورة نشر مراجع هذا القرار في بوابة الصفقات العمومية وتبليغه لأعضاء لجنة طلب العروض.
- تحديد وإغناء محتوى التقرير المد والموقع من طرف صاحب المشروع في نهاية المسطرة التفاوضية.
- تحديد محتوى وطرق نشر البرنامج التوقعي للصفقات المعلن من طرف صاحب المشروع، وذلك من أجل تفعيل هذه الآلية في أفق تدعيم أكثر للشفافية وتدبير الطلبات العمومية.
- تحديد أجل الأشهر الثلاثة لتحضير تقارير انتهاء تنفيذ الصفقات وتحديد السلطات التي ترسل إليها هذه التقارير.
- تحديد محتوى التقارير الخاصة بافتتاح الصفقات وأسقف الصفقات المعنية بالنسبة إلى الدولة والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات المحلية ومجموعاتها.
- تأكيد منع وجود تعارض في المصالح في ما يخص كل المتدخلين في مجال إبرام الصفقات العمومية.

د - تحديث وإدخال ثقافة الإعلام والتواصل في ميدان تدبير الطلبات العمومية.

همت التجديدات الأساسية في مجال تحديث مسار الاقتناء العمومي ما يلي:

**إن إصلاح المنظومة القانونية لا يكفي لوحده،
إذ لا بد من مواكبته بإجراءات أخرى تهم التكوين
التدريبي والرفع من القدرة التدييرية للمصالح الآمرة
بالصرف وتنمية وتطوير الأنظمة المعلوماتية في ميدان
الصفقات العمومية وتنميط وتوحيد مناهج التدبير
وتحديث منظومة الرقابة المالية**

- إدخال إمكان استعمال مسطرة المشتريات التجمعية على قاعدة اتفاقية موقعة بين أصحاب المشاريع المجتمعين في إطار تجمع للشراء، وذلك من أجل عقلنة أكبر للنفقات العمومية والحث على تحقيق نجاعة أكبر في تدبير النفقات العمومية.
- انفتاح الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية على إمكان استعمال مسطرة اختيار العروض بواسطة المناقصات الإلكترونية بالنسبة إلى صفقات التوريدات العادية.
- نزع الصفة المادية على الصفقات العمومية وخصوصاً من خلال وضع قاعدة معطيات الموردين في أفق نزع الصفة المادية عن الملفات الإدارية للمتنافسين.
- التناقص الإلكتروني في إطار مسار إلكتروني لإيداع وتقييم العروض يمكن من تدعيم الشفافية وتبسيط شروط تنافس المقاولات.

ه - تحسين الضمانات الممنوحة للمتنافسين وآليات تقديم الطعون والشكايات

- بموازاة ورش إصلاح لجنة الصفقات التابعة للأمين العام للحكومة، المختصة في النظر في شكايات المتعهدين وبارتباط بالضمانات الأخرى الممنوحة للمتنافسين، عمل مشروع المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية على إدخال التعديلات التالية:
- إتاحة الإمكان بالنسبة إلى المتنافسين، الذين يرون أنهم لن يتمكنوا من تحضير عروضهم داخل آجال الإعلان المحددة، أن يطلبوا من صاحب المشروع إرجاء تاريخ فتح العروض.
 - جعل مراجعة الأثمان تتم على نحو تلقائي بالنسبة إلى جميع صفقات الأشغال أيّاً كان مبلغها وأياً كانت آجال تنفيذها.
 - تحديد أجل للانتظار في ميدان المصادقة على الصفقات لمدة خمسة عشر يوماً (Stand Still)، التي لا يمكن للسلطة المختصة خلاله المصادقة على الصفقات، وذلك بهدف إتاحة الإمكان للمتنافسين من أجل تقديم طعونهم الإدارية تطبيقاً للمعايير الدولية المعمول بها في هذا المجال.
 - إتاحة الإمكان للمتنافسين لتقديم طعونهم وشكاياتهم أمام لجنة الصفقات بصفة مباشرة ومن دون انتظار أجوبة صاحب المشروع أو الوزير المعني، وتحديد أجل أقصاه ثلاثين يوماً للرد على شكايات المتنافسين من طرف الوزير المعني.

خاتمة

في الختام يجب التأكيد أن الحكومة المغربية تولي أهمية قصوى لإصلاح منظومة الصفقات العمومية لجعلها رافعة لتحديث الاقتصاد الوطني وأداة ناجعة للتنمية وللتنظيم العادل للثروات الوطنية. وقد مكنت الإصلاحات التي عرفتها هذه المنظومة من أن تساير القوانين والضوابط المعمول بها على الصعيد الدولي وكذا أن تستجيب لانتظارات الفاعلين الاقتصاديين والمواطنين في ما يتعلق بنجاعة تدبير المال العام وإرساء أسس الحوكمة الجيدة.

إلا أنه يجب التذكير أن إصلاح المنظومة القانونية لا يكفي لوحده، إذ لا بد من مواكبته بإجراءات أخرى تهم التكوين التدريبي والرفع من القدرة التدييرية للمصالح الأمرة بالصرف وتنمية وتطوير الأنظمة المعلوماتية في ميدان الصفقات العمومية وتمييط وتوحيد مناهج التدبير وتحديث منظومة الرقابة المالية. كل هذه الإجراءات هي قيد التنفيذ في إطار برامج حكومية تروم تطوير أداء الإدارة العمومية بصفة عامة.



تطور نظام الصفقات العامة في اليمن



إنعم الشهاري

أمين عام المجلس الأعلى للمناقصات - اليمن

مقدمة

صدر أول قانون للمناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية رقم (٤٩) لسنة ١٩٩١، بعد تحقيق الوحدة اليمنية في ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٠، وقد مثل هذا القانون وقوانين أخرى صدرت بموجب قرارات بقوانين من قبل رئيس الجمهورية في عام ١٩٩١، خطوة أولية في تسيير شؤون دولة الوحدة (الجمهورية اليمنية).

تبع ذلك إصدار قانون المناقصات والمزايدات رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ من قبل مجلس النواب، ثم إصدار اللائحة التنفيذية رقم (٢٣٤) لسنة ١٩٩٧، التي احتوت على جميع التفاصيل المفسرة للنصوص القانونية التي أحالها القانون إلى اللائحة.

أضاف قانون المناقصات والمزايدات رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ ولائحته التنفيذية خطوة أخرى من التعديلات على نظام المشتريات إلى ما كان عليه القانون السابق رقم (٤٩) لسنة ١٩٩١، من حيث إعادة النظر في تأليف اللجنة العليا للمناقصات أو رفع الصلاحيات المالية للجان المناقصات في الوزارات والمحافظات، والهيئات والمؤسسات وفروعها في المحافظات. إلا أن هذا القانون ولائحته التنفيذية قد شابه بعض القصور من حيث المهنية في الإعداد أو عدم استيعاب بعض الممارسات الدولية المتعارف عليها في مجال المشتريات وذلك للأسباب الآتية:

١- تولي البرلمان مباشرة إعداد مشروع القانون.

٢- عدم إشراك المختصين في الجهات ذات العلاقة في إعداد مشروع القانون.

٣- عدم الاستعانة في إعداد مشروع القانون واللائحة بجهة استشارية متخصصة في مجال المشتريات.

يمكن تلخيص خطوات تطوير نظام المشتريات العامة في اليمن بصورة جادة ومهنية في ثلاث خطوات رئيسية هي:

أولاً: تقييم منظومة التشريعات السائدة وإعداد الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية

بدأت هذه الخطوة عقب زيارة بعثة البنك الدولي لليمن في أيار/ مايو ٢٠٠٠، التي تركز عملها على تقييم نظام المشتريات المعمول به بموجب قانون المناقصات والمزايدات رقم (٣) لسنة ١٩٩٧. ورفعت البعثة تقريرها في ٩ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١ الذي بينت فيه أن قانون المناقصات والمزايدات رقم (٣) لسنة ١٩٩٧، ولائحته التنفيذية كانا خطوة في الاتجاه الصحيح، على الرغم من أنهما لا ينسجمان مع المعايير الدولية للمشتريات في بعض المجالات التي لم توضح بصفة مهنية أو لم يتم استيعابها، مثل:

- ١- التأهيل المسبق أو اللاحق.
 - ٢- المناقصة ذات المرحلتين.
 - ٣- إعلان معايير التقييم في وثائق المناقصة.
 - ٤- الإشعار بإرساء المناقصة.
 - ٥- عدم وجود إجراءات خاصة بالخدمات الاستشارية.
 - ٦- التحكيم.
 - ٧- غياب وثائق المناقصات المعيارية (النمطية) لأعمال المشتريات المختلفة.
 - ٨- التناقض مع إرشادات البنك الدولي من حيث عدم إعطاء أولوية التطبيق للاتفاقات الدولية على القانون المحلي وكذا عدم انسجام كثير من النصوص مع إجراءات الممولين والمانحين.
 - ٩- عدم الانضباط في تنفيذ القانون... الخ.
- وقد أوصى تقرير بعثة البنك الدولي بضرورة إعداد كتيب شامل للشراء القومي (دليل إرشادي) يتضمن القانون واللائحة وإرشادات تفصيلية لتنفيذ الإجراءات مبنية على أساس نظام الـ "خطوة/خطوة"، وكذلك إعداد وثائق نمطية لإعمال المشتريات المختلفة بهدف:
- إضافة الإجراءات التي تتوافق مع الممارسات الدولية وبما لا يتعارض مع أحكام القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ ولائحته التنفيذية.
 - تسهيل وتبسيط الإجراءات للموظفين المشتغلين في المشتريات.
- ولإعداد ذلك قدم البنك الدولي منحة مالية لتكليف شركة استشارية عالمية متخصصة في مجال المشتريات من أجل إجراء دراسة ميدانية لنظام المشتريات المعمول به في اليمن وإعداد كتيب الشراء القومي (الدليل الإرشادي) ووثائق المناقصات النمطية لأعمال المشتريات المختلفة. ونظراً إلى أهمية إنجاز هذا الموضوع بصورة مهنية وفنية صحيحة تتلافى أوجه القصور السابقة، فقد تم ترتيب الإجراءات التنفيذية لإعداد ذلك على النحو الآتي:

أ - اختيار شركة استشارية وفق إجراءات تنافسية شفافة تحت إشراف البنك الدولي وقد جاء الاختيار على شركة "كراون إيجنت" البريطانية.

ب - تكليف فريق محلي نظير للعمل مع الشركة الاستشارية للإفادة من مراحل الإعداد ومن إجراءات التطبيق، بهدف تولى التدريب مستقبلاً أو حتى إجراء أي تعديلات عليها كلما تطلب الأمر ذلك.

ج - إشراك جميع الجهات ذات العلاقة والجهات ذات المشتريات الكبيرة، في دراسة الوثائق المعدة من قبل الشركة الاستشارية، كونها الجهات المعنية باستخدام الوثائق وتقوم بتطبيقها في عمليات الشراء المختلفة.

د - عقد ورشة عمل ضمت معظم الجهات الخاضعة لأحكام القانون في مجال المشتريات وبمشاركة القطاع الخاص التجاري وقطاع المقاولات والمهتمين بهذا المجال، نوقشت خلالها ما تضمنته الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية من إجراءات جديدة، إلى جانب القانون واللائحة، وتم استيعاب جميع الملاحظات التي تم الاتفاق عليها في هذه الورشة.

هـ - إعداد وتنفيذ برامج تدريب للتعريف بالأدلة الإرشادية والوثائق النمطية وبطرق الاستخدام والتطبيق، على أن يتولى التدريب خبراء من قبل الشركة الاستشارية "كراون إيجنت" البريطانية والفريق المحلي النظير للشركة الاستشارية.

جاءت صياغة الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية لتحقيق الأهداف التالية:

١- توفير إجراءات موحدة لعمليات الشراء والتعاقد عليها في مختلف الجهات الخاضعة لإحكام القانون.

٢- ضمان وجود الشفافية والمساءلة في كل عمليات الشراء.

٣- تحسين مستوى الكفاءة والفاعلية لعمليات الشراء.

٤- تطبيق أفضل الممارسات القانونية في مجال المشتريات.

٥- تحقيق جودة واقتصادية الشراء.

وقد مثل إعداد هذه الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية نقلة نوعية في تحسين التشريع القانوني القائم بموجب القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧.

ثانياً: إعداد قانون المناقصات الجديد رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ ولائحته التنفيذية

جاءت الخطوة الثانية بناءً على توجيهات البرنامج الرئاسي، وكذلك الأجندة الوطنية للإصلاح الإداري والاقتصادي والمالي لبرنامج الحكومة، وهو أمر قضى بإعداد مشروع قانون مناقصات جديد

يتضمن جميع الأحكام القانونية التي تتوافق مع الممارسات الدولية وإزالة كل النصوص القانونية المتعارضة معه وإضافة كل الأحكام القانونية التي تعزز من الشفافية والمساءلة والعدالة بين المتناقصين إضافة إلى إنشاء لجنة عليا مستقلة للمناقصات.

وفي إطار التعاون والتنسيق مع البنك الدولي والحكومة الأمريكية فُوِّضت الشركة الاستشارية الأمريكية (Booz Alin Hamelton)، وهي إحدى الشركات العالمية المتخصصة في مجال المشتريات، لتولي إعداد مشروع قانون مناقصات جديد بديل من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٩٧ بما يتوافق مع الممارسات الدولية.

وقد أُنجز ذلك المشروع بمساعدة فريق العمل النظير من اللجنة العليا للمناقصات والجهات الحكومية الأخرى ذات العلاقة وتحت الإشراف المباشر لرئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية وزير التخطيط والتعاون الدولي عبد الكريم إسماعيل الأرحبي الذي كان له الدور البارز في إنجاز القانون الجديد وفي رعاية ومتابعة تنفيذ جميع الخطوات المهمة الأخرى لإصلاح نظام المشتريات في اليمن، إضافة إلى الجهود التي بذلتها اللجنة العليا للمناقصات برئاسة محمد أحمد الجنيد لإنجاز بقية المنظومة التشريعية.

وقد تم تحديد أهداف القانون ولأئحته التنفيذية في الآتي:

- حماية المال العام والحفاظ على ممتلكات وأصول الدولة.
- العدالة والمساواة بين المتنافسين.
- النزاهة والشفافية والمساءلة وضبط وتحديد الإجراءات المتعلقة بالمناقصات.
- الكفاءة الاقتصادية في أعمال المناقصات.
- الإشراف والرقابة.
- دفع وتشجيع المقاولين والموردين والاستشاريين إلى تطوير أدائهم مهنيًا واقتصاديًا.

يُعد إعداد وإصدار قانون المناقصات الجديد الخطوة الأهم في مسيرة إصلاح نظام المشتريات، ومن أهم الموضوعات الجديدة التي تضمنها هذا القانون:

١. إعادة النظر في تأليف لجان المناقصات؛ أبرزها:

أ- إنشاء هيئة عليا مستقلة للرقابة على المناقصات تتبع رئيس الجمهورية، وقد حددت مهماتها في الآتي:

- الرقابة والإشراف على سلامة إجراءات أعمال المناقصات والمزايدات.
- اقتراح تطوير السياسات والتشريعات المتعلقة بأعمال المناقصات والمزايدات ومراجعة السقف المالي لكل مستوى من المستويات بالتنسيق مع الجهات المختصة.
- النظر في الشكاوى والتظلمات... الخ، وبتها.

يُعد إنشاء الهيئة العليا للرقابة إضافة جديدة إلى القانون لتعزيز الرقابة على عدالة وشفافية تنفيذ إجراءات المناقصات.

ب- إعادة البناء المؤسسي للجنة العليا للمناقصات والمزايدات. وقد حددت مهماتها لإعمال

المشتريات التي تدرج تكلفتها المالية ضمن صلاحية اللجنة العليا في الآتي:

- إقرار وثائق المناقصات والمزايدات.
- المشاركة في جلسات فتح ظروف المناقصات.
- دراسة ومراجعة نتائج أعمال التحليل والتقييم من مختلف النواحي الفنية والمالية والقانونية للمناقصات.
- استكمال إجراءات بت المناقصات والمزايدات وإقرار الصيغة النهائية لعقد المناقصات.

تُعد اللجنة العليا من أهم لجان المناقصات في مجال المشتريات في اليمن؛ ومن أهم الصلاحيات التي منحها إياها القانون الجديد:

- الاستقلالية المالية والإدارية.
- تحديد مستواها من حيث الصلاحية المالية القانونية بالمستوى الأولي لبت المناقصات، بمعنى أنه تم إحالة صلاحية مجلس الوزراء السابقة إلى اللجنة العليا للمناقصات.

ج- تم إعادة تأليف لجان المناقصات المختصة في الوزارات والمؤسسات والهيئات... بصورة أكثر مهنية وتحديد مهماتها واجتماعاتها وصلاحياتها المالية.

د- تمت مضاعفة الصلاحيات المالية (السقوف المالية) للجان المناقصات المختصة في الوزارات والمحافظات والمؤسسات والهيئات والمصالح... والأجهزة المركزية الأخرى، كما تم منح صلاحيات مالية لأول مرة للجان المناقصات في المديريات.

٢. في مجال تعزيز الشفافية والعدالة، أُضيف عدد من الأحكام القانونية الملزمة للجهات، أهمها: اتباع المناقصة العامة المفتوحة.

- أحقية الاطلاع على وثائق المناقصات قبل التقدم لشرائها.
- توحيد أسس ومعايير التقييم مسبقاً ضمن وثائق المناقصة.
- إشعار جميع المتقدمين من دون استثناء بصاحب العطاء الفائز.
- أحقية إلزامية نشر المعلومات والبيانات عبر المواقع الإلكترونية ووسائل النشر المختلفة لكل الجهات... الخ.

٣. تضمن قواعد السلوك الواجب اتباعها لكل من الموظف والمتناقص.

٤. تضمن جواز إجراء مسابقة التصاميم في مجالات تخطيط المدن أو الهندسة المعمارية مقابل جائزة وفق إجراءات تنافسية مفتوحة ومنتظمة تتناسب مع حجم ودرجة تعقيد المشروع المطلوب تنفيذه. على أن تتولى لجنة تحكيم تضم فنيين متخصصين في المجال المطلوب وبمشاركة القطاع الخاص في عملية التقييم للأعمال المقدمة.

٥. أحقية الاستفسارات وعقد الاجتماعات ما قبل تقديم العطاءات.

٦. تضمين اللائحة التنفيذية جميع الإجراءات المنظمة لإعداد وثائق المناقصات والإعلان عنها وسبل إعداد العطاءات وتقديمها، وفتح الظروف وطريقة التحليل والتقييم والبت، بصورة أوسع وأفضل مما كانت عليه في اللائحة السابقة.

٧. فتح فصل خاص بالتعاقدات المجتمعية أُجيز فيه تنفيذ الأعمال المدنية الصغيرة والتوريدات في الحالة التي تكون مشاركة المجتمع المستفيد إيجابية لتعزيز الاقتصاد ودعم جودة السلع والخدمات المطلوب شراؤها واستدامتها بهدف:
- خلق فرص عمل.
 - إشراك المجتمع المستفيد من المشروع.
 - تعزيز وبناء القدرات ومهارات المستفيدين... الخ.
٨. فتح فصل خاص بقوائم الموردين أو المقاولين أو الاستشاريين المعتمدين، حيث أجاز القانون ولائحته التنفيذية للجهة مسك واستخدام قوائم الشركات التي سبق تأهيلها شريطة إعدادها وفقاً لمبادئ الشفافية والمنافسة العادلة، على أن تظل هذه القوائم مفتوحة أمام الراغبين في التقدم للتأهيل والتسجيل لدى الجهة وفق أسس ومعايير محددة سلفاً وكذا أحقية التظلم لأي من الشركات غير المؤهلة.
٩. فتح فصل خاص بإجراءات الموافقة على العقود وتنفيذها وتعديلها، وكذلك الفحص عن الأعمال المنفذة ومعاينتها وتسليمها، وإجراءات الدفع، بتفاصيل أكثر مهنية عما كان عليه في القانون السابق.
١٠. فتح فصل خاص بحل الخلافات، إذ أجاز القانون ولائحته التنفيذية قبل الشروع في إنهاء العقد بحل الخلاف بالطرق الودية وبما يحفظ حقوق والتزامات الطرفين وإذا لم يتم الاتفاق فيمكن اللجوء إلى التحكيم وبحسب ما يقتضيه العقد.

ثالثاً: مراجعة الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية بما ينسجم مع أحكام القانون الجديد ولائحته التنفيذية

كان من الطبيعي بعد إعداد وإصدار قانون المناقصات الجديد رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ ولائحته التنفيذية، أن تتم مراجعة وتطوير الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية لأعمال المشتريات المختلفة (الأشغال، التوريدات، الخدمات الاستشارية) بما يتوافق معها قانوناً؛ وقد تم ذلك من قبل فريق العمل النظير للشركة الاستشارية وإقرارها بصورتها النهائية من قبل مجلس الوزراء طبقاً للقانون وهي على النحو الآتي:

- ١- الدليل الإرشادي لأعمال الخدمات الاستشارية.
- ٢- الدليل الإرشادي لأعمال الأشغال والتوريدات والخدمات الأخرى.
- ٣- الوثائق النمطية لأعمال الخدمات الاستشارية (على أساس نظام المقطوعية).
- ٤- الوثائق النمطية لأعمال الخدمات الاستشارية (على أساس العقد المبني على الزمن).
- ٥- الوثائق النمطية لأعمال الخدمات الاستشارية مهمات صغيرة (على أساس نظام المقطوعية).

- ٦- الوثائق النمطية لأعمال الخدمات الاستشارية (مهمات صغيرة مبنية على الزمن).
- ٧- الوثائق النمطية لأعمال الأشغال العادية.
- ٨- الوثائق النمطية لأعمال الأشغال البسيطة.
- ٩- الوثائق النمطية لأعمال التوريدات العادية.
- ١٠- الوثائق النمطية لأعمال التوريدات البسيطة.

رابعاً: تجربة اليمن في تطبيق قانون المناقصات الجديد

ما لا شك فيه أنه بعد إصدار قانون المناقصات الجديد وتأليف اللجنة العليا للمناقصات ولجان المناقصات المختصة، وبعد استكمال إجراءات تأليف مجلس إدارة الهيئة العليا للرقابة على المناقصات ومباشرتها في تنفيذ مهماتها القانونية، نستطيع القول إن تطبيق القانون (الجديد) رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧، ولائحته التنفيذية المقررة في شباط/فبراير ٢٠٠٩، والأدلة الإرشادية والوثائق النمطية المقررة في حزيران/يونيو ٢٠١٠ جيدة، ويتضح ذلك من خلال حرص كل الجهات الخاضعة لأحكام القانون على تطبيق القانون وتلافيها لأوجه القصور في عمليات الشراء ومطالبتها بتنفيذ برامج تدريب لكوادرها لتحسين مستوى أدائها وهذا مؤشر جيد على أن التجربة اليمنية في تنفيذ القانون تسير إلى الأفضل.

١- أهم الانجازات التي تحققت بعد صدور القانون الجديد

- أ - اكتمال بقية المنظومة التشريعية الرئيسية للقانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧:
 - ١- اللائحة التنفيذية للقانون.
 - ٢- الأدلة الإرشادية (دليل الأشغال والتوريدات، دليل الخدمات الاستشارية).
 - ٣- الوثائق النمطية لأعمال الأشغال، والتوريدات، والخدمات الاستشارية.
 - ٤- لائحة القائمة السوداء للمقاولين والموردين والاستشاريين.
 - ٥- إعداد لائحة تنظم تسجيل وتصنيف المقاولين والاستشاريين في جميع المجالات الهندسية والفنية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، وإصدارها من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء.
- ب - تم إعداد وتنفيذ ١٩ دورة تدريبية في مجال تطبيق قانون المناقصات والمزايدات رقم (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ ولائحته التنفيذية تم استهداف ٤٨٧ شخصاً ممن يعملون في مجال المشتريات.
- ج - أعيد تأليف لجان المناقصات المختصة وفق الشروط والإجراءات المحددة في القانون.
- د - أنشئت مواقع الكترونية حديثة للجنة العليا للمناقصات والهيئة العليا للرقابة لنشر نتائج أعمالها بكل شفافية.
- هـ - جرى استكمال إجراءات توقيع عقد التنفيذ لإنشاء نظام ال Procurement Management Information System (PMIS) وهو الآن قيد التنفيذ. يهدف هذا النظام إلى:

- ١- تحكّم أفضل بجودة المعلومات.
- ٢- معالجة الدورة الكاملة للمشتريات بما فيها طلب تقديم العطاءات وتقييمها.
- ٣- توفير الكفاءة أكبر واختصار الوقت في إدارة المشتريات.
- و - التزام جميع الجهات الخاضعة لإحكام القانون إنزال المناقصات بحسب الوثائق النمطية المقررة من قبل مجلس الوزراء.
- ز - تحسن مستوى الوعي في مجال المشتريات لدى المتناقصين من حيث معرفتهم بواجباتهم وحقوقهم القانونية.

خامساً: التحديات والصعوبات التي واجهت تنفيذ القانون الجديد

- ١- تأخر إعداد وإصدار اللائحة التنفيذية للقانون نحو عام كامل نتيجة تأخر الشركة الاستشارية المكلفة إعداد اللائحة التنفيذية للقانون.
- ٢- تأخر مراجعة الأدلة الإرشادية والوثائق النمطية بما يتوافق مع القانون الجديد لارتباطها باستكمال إعداد وإصدار اللائحة التنفيذية للقانون.
- ٣- قلة برامج التدريب المنفذة في مجال المشتريات للأسباب التالية:
 - أ - عدم وجود كوادر محلية مؤهلة ومتفرغة لتنفيذ برامج التدريب.
 - ب - قلة الإمكانيات المالية المتاحة للتدريب.
- ٤- تأخر تفعيل دور الهيئة العليا للرقابة على المناقصات نتيجة تأخر تأليفها، وعدم اكتمال بنائها المؤسسي، وعدم توفير الإمكانيات المالية الكافية لها لتنفيذ مهماتها.
- ٥- قلة الإمكانيات المالية المتاحة لتطوير أعمال المشتريات في اليمن من أجل:
 - أ - إعداد الدراسات الفنية والإشراف على تنفيذ العقود.
 - ب - مستحقات المشتغلين في مجال المشتريات.
- ٦- تأخر إجراءات المناقصات من حيث الإعداد والتحليل والتقييم.
- ٧- صعوبة إجراءات الدفع لدى بعض الجهات نتيجة دخولها في تعاقدات والتزامات مالية أكثر من المبالغ المرصودة لها في موازنتها المعتمدة.
- ٨- ضعف الكوادر الفنية المكلفة إدارة العقود في بعض المشاريع، وهو ما يسفر عن تأخر التنفيذ أو تعثر المشروع.

سادساً: من أبرز الخطوات لتحسين مستوى الأداء

- ١- تم إعداد خطة تدريب مستمرة من قبل اللجنة العليا حتى نهاية عام ٢٠١١، كمرحلة أولى

بهدف تعزيز وبناء القدرات لجميع الأشخاص المشتغلين بأعمال المشتريات (لجان المناقصات. اللجان الفنية التابعة لها) في مجال إعداد وثائق المناقصات والتحليل والتقييم وإدارة العقود.

٢- متابعة استكمال إعداد وإصدار الوثائق واللوائح الأخرى المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية للقانون الجديد (٢٣) لسنة ٢٠٠٧ وهي:

أ - إعداد مشروع وثائق نمطية للمواصفات الفنية العامة للمباني الحكومية والطرق وأعمال الصرف الصحي والخدمات الاستشارية بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة وإصدارها من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء.

ب - إعداد دليل إرشادي لأعمال الإشراف على المباني الحكومية والطرق وأعمال الصرف الصحي بالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، وإصدارها من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء.

ج - إعداد لائحة خاصة بتسجيل وتصنيف الموردين بمشاركة الجهات المختصة ذات العلاقة وإصدارها من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء.

د - إعداد لائحة المواصفات العامة القياسية للتوريدات المختلفة بمشاركة الجهات المختصة ذات العلاقة وإصدارها من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء.

هـ - إعداد لائحة تنظم صرف الحوافز المالية لأعضاء لجان المناقصات واللجان الفنية المشكلة أو وحدات المشتريات الفنية المتخصصة.

و - إعداد لائحة تنظم مستحقات بدل الإشراف على تنفيذ أعمال الأشغال وتكاليف أعمال الفحص عن أعمال التوريدات وتسلمها وتكاليف مراجعة مخرجات أعمال الخدمات الاستشارية.

٢- متابعة توفير الإمكانيات المالية للهيئة العليا للرقابة على المناقصات لاستكمال بنائها المؤسسي ورفدها بالكوادر الفنية المتخصصة في مجال المشتريات لتعزيز دورها في تنفيذ مهامها القانونية بصورة مهنية صحيحة.

٤- استكمال إنشاء نظام ال (PMIS) Procurement Management Information System وتشغيله وفق الأسس المهنية والفنية المعمول بها في هذا المجال.

٥- مواصلة التنسيق والتعاون مع المنظمات الدولية المهتمة بإصلاح نظام المشتريات في اليمن، وبخاصة البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، بهدف تطوير نظام المشتريات.

٦- اللجنة العليا للمناقصات في صدد دراسة تبسيط الإجراءات بهدف تقليل فترة إجراءات المناقصات بما لا يتعارض مع أحكام القانون.



الجدوى الاقتصادية تُغيّر ممارسات الشراء الحكومي: التجربة الفرنسية

كريم دراز

رئيس القسم القانوني في مصلحة مشتريات الدولة - باريس



تعاني فرنسا، على غرار بلدان أخرى، دَيْناً وعجزاً في الموازنة بلغا مستويات غير مسبوقة، إذ يظهر واضحاً أن ترشيد وخفض الإنفاق على شوؤن الدولة والبالغ ١٧ مليار يورو سنوياً، يكتسيان طابع الأولوية المطلقة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يركز المشتري العام اهتمامه على تحسين المكتسبات المحققة في مختلف عمليات الشراء الجارية، وهي:

- المخصصات العقارية التي يبلغ إنفاقها السنوي أكثر من ٧ مليارات يورو.
- المخصصات العامة التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ٤,٥ مليار يورو.
- التجهيزات العامة التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ٣,٥ مليار يورو.
- المعلوماتية والاتصالات اللاسلكية التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ١,٩ مليار يورو.
- الختم والطباعة بإنفاق سنوي يبلغ أكثر من ٠,٦٠ مليار يورو.

حُدّدت إستراتيجية إصلاح سياسة المشتريات العامة الوطنية في إطار المراجعة العامة للسياسات الحكومية (RGPP) انطلاقاً من فرضية أن الشراء يمثل إجراءً اقتصادياً قبل أن يكون مجرد حصول على سلعة، أو أن يكون مجرد إجراء قانوني. على أن المقصود بهذا الإثبات هو إبداء الإرادة السياسية الاهتمام بتوجه جديد في مجال الشراء العام، حيث تضع الدولة موضع التنفيذ خطة وآليات للشراء الحكومي تتسم بالمستوى نفسه من المهنية المعتمد من جانب كبريات الشركات العالمية. ويتعلق الأمر عملياً بالتوصل من الآن وحتى عام ٢٠١٢ إلى تحقيق وفر محدد بمبلغ طموح يبلغ ١ مليار يورو من أصل ١٧ ملياراً من المشتريات سنوياً في الصفقات والاتفاقات التي تجريها الدولة.

إن هذه الإرادة التي تتدرج على نحو طبيعي في السياق القانوني لنظام الصفقات العامة، تحدد وترسم أفق الأحكام الواردة في هذا النص، إذ وفقاً للمادة الأولى من القانون، يراعي تحديد العرض الأمثل اقتصادياً مبادئ عدم التمييز والشفافية. وإذا كان هذا الالتزام يمثل أساس قواعد طلبات الشراء العام، فإن تحديد الوسائل العملية التي تضمن فاعلية عملية الشراء والاستخدام الجيد للأموال العامة ببقيان أمرين مطلوبين.

حُدّدت إستراتيجية إصلاح سياسة المشتريات العامة الوطنية انطلاقاً من فرضية أن الشراء يمثل إجراءً اقتصادياً قبل أن يكون مجرد حصول على سلعة، أو أن يكون مجرد إجراء قانوني

١- منظور جديد للممارسات في مجال مشتريات الدولة

إن تقسيم المشتريين وتجزئة مشترياتهم إلى مجموعات مفرّقة، والأولوية الممنوحة لمراعاة الإجراءات على حساب الصياغة التعاقدية، وقصر الاهتمام فقط على الحاجة الآنية، وإيلاء التكلفة

الإجمالية للشراء أهمية ثانوية، تمثل كلها كوابح في وجه عملية صوغ طرق شراء مثمرة اقتصادياً. ولهذا السبب، ومن أجل بلوغ هدف التوفير المأمول والمحدد من خلال إصلاح الدولة، فإن إصلاح تنظيم مشتريات الدولة يحقق تغييراً في الممارسات المعتادة.

من أجل توفير ١ مليار يورو سنوياً، يحدد التطوير الجديد الإستراتيجية التي ينبغي وضعها موضع التنفيذ وفق التوجهات الأربعة الآتية:

- تنظيم أفضل لمخصصات ووظائف الشراء الحكومي.
- إضفاء طابع مهني على مشترياتها.
- تسهيل إطلاع المؤسسات المتوسطة والصغيرة على الطلبات العامة.
- تشجيع الشراء الاجتماعي والاقتصادي المسؤول (الشراء المستدام).

تهدف استراتيجية الإصلاح إلى تحقيق وفر قيمته ١ مليار يورو من أصل ١٧ مليارات تمثل حجم مشتريات الدولة الفرنسية

٢- فاعلون جدد

لتحقيق هذه التوجهات، أنشئت مصلحة مشتريات الدولة (SAE) تحت سلطة وزير الموازنة والحسابات العامة وإصلاح الدولة، بالمرسوم رقم ٢٠٠٩/٣٠٠ تاريخ ١٧ آذار/ مارس ٢٠٠٩، على أن تكون مهمتها تحديد سياسة مشتريات الدولة الجارية ووضعها موضع التنفيذ.

وفي هذا السياق جرى تعيين مسؤولين جدد عن عمليات الشراء على أكثر من مستوى:

- مسؤول مشتريات في كل إدارة مركزية تعينه الوزارة ويكون مختصاً بمجمل مشتريات ادارته.
- مسؤول مشتريات في كل منطقة، يُعين لدى محافظ المقاطعة، ويسهر على إنجاح التوجهات الإستراتيجية الأربعة المتعلقة بمشتريات الدولة.

تمثل قدرة هؤلاء المسؤولين على تنسيق عملهم الضمانة لنجاح إصلاح مشتريات الدولة. ويخضع دور مصلحة مشتريات الدولة والمسؤولين المذكورين أعلاه في ترشيد النفقات، للتصنيف الآتي:

- تحدد مصلحة مشتريات الدولة السياسة الخاصة بالمشتريات العامة غير المحددة بالأساس، وتعد الصفقات والاتفاقات لبعض المجموعات المفرقة الواردة في المرسوم ٢٠٠٩/٣٠٠ تاريخ ١٧ آذار/ مارس ٢٠٠٩، وتسهر على حسن تنفيذها. علاوة على ذلك، تنشط هذه المصلحة إجراءات المشتريات وتضفي عليها طابعاً مهنيّاً.
- يتأكد المسؤولون عن المشتريات في أي وزارة أن حاجات وزارتهم مأخوذة في الحسبان في توجهات مصلحة مشتريات الدولة. فضلاً عن أن هؤلاء المسؤولين يمكنهم أن ينفذوا صفقات على مستوى وزاراتهم بأنفسهم، على أن تكون مبنية على قرار من مصلحة مشتريات الدولة.
- يساهم مسؤولو مشتريات المناطق في مصلحة مشتريات الدولة في معرفة وتحديد حاجات المناطق

يهدف إضفاء الطابع المهني على عمليات الشراء العام إلى تعزيز الأداء الاقتصادي وتطويره. وبعد تحديد الحاجات وتوحيد مرجعية عملية الشراء العام ومراقبة السوق، يمكن تحديد الخيارات التي يمكن من خلالها تحقيق توفير في السعر الإجمالي لعمليات الشراء

المسؤولين عنها، وفي وضع إستراتيجيات الشراء الخاصة في كل منطقة بناءً على حاجات هذه المنطقة أو تلك، كما يعملون على متابعة تنفيذ هذه الإستراتيجيات. في المقابل، يمكن مقدمي طلبات الشراء في الإدارات الموجودة في المناطق أن ينفذوا بعض صفقات الشراء مباشرة من السوق المحلية، لكن استناداً إلى قرار شراء من مصلحة مشتريات الدولة.

٣- تعزيز المستوى المهني لمسؤولي الشراء العام

من أجل مراعاة المدونة الإستراتيجية التي تؤدي إلى إضفاء الطابع المهني على المشتريات، الصادرة في حزيران/ يونيو ٢٠٠٩، أنشئ برنامج مهم يهدف إلى إعداد خطط عمل متعددة الأطراف تضم المسؤولين عن الشراء وطالبي الصفقات في مختلف الإدارات انطلاقاً من الخبرات الميدانية التي سبق أن أعطت نتائج.

يهدف إضفاء الطابع المهني على عمليات الشراء العام إلى تعزيز الأداء الاقتصادي وتطويره. وبعد تحديد الحاجات وتوحيد مرجعية عملية الشراء العام ومراقبة السوق، يمكن تحديد الخيارات التي يمكن من خلالها تحقيق توفير في السعر الإجمالي لعمليات الشراء.

تختص الدفعة الأولى من وسائل توفير عام ٢٠٠٩ بـ ١٠ مجموعات مفرقة من المشتريات تمثل إنفاقاً بقيمة ٢،٦ مليار يورو، تتعلق بالتجهيزات المعلوماتية والطباعة و عقود التأمين واستغلال المباني والحراسة والتدريب. وتمثل هذه القطاعات وفراً محتملاً بنسبة ١٣ في المئة.

تهتم الدفعة الثانية الخاصة بالبحث عن فرص توفير عام ٢٠١٠ بتحقيق مكاسب تبلغ ١٥ في المئة على الأقل، على مستوى المجموعات المفرقة لتجهيزات المعلوماتية والاتصالات اللاسلكية والنفقات العقارية لثلاث مناطق، فضلاً عن المخصصات الفكرية والأثاث والتنقلات والسفر وعمليات النقل والانتقال والطاقة.

يصوغ المشتري حاجته، في بعدها المراعي للبيئة من خلال التصنيفات والمعايير الفرنسية والأوروبية الموضوعية في تصرفه، كما في بعدها الاجتماعي من خلال مشتريات أخلاقية ومنصفة وتكافلية تراعي الحقوق الاجتماعية الأساسية، وتشجع اندماج الأشخاص المعوقين أو المبعدين من التوظيف

٤- الأخذ في الحسبان أهداف التنمية المستدامة في مشتريات الدولة

يرتكز الشراء العام المستدام على جملة مواصفات ومعايير توفيق بين سلامة البيئة والتقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، وتحديدًا من خلال السعي لتحقيق الفاعلية وتحسين نوعية المخصصات وتحسين كامل للأسعار الآنية والآجلة إلى أبعد حد ممكن.

يندرج هذا الهدف في سياق مراجعة السياسات العامة (RGPP) وفي تعميم رئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ ٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ حول الدولة النموذجية، مع المهمات الآيلة إلى إصلاح المشتريات العامة في الدولة. لهذا الغرض، يصوغ المشتري حاجته، في بعدها المراعي للبيئة من خلال التصنيفات والمعايير الفرنسية والأوروبية الموضوعية في تصرفه، كما في بعدها الاجتماعي من خلال مشتريات أخلاقية ومنصفة وتكافلية تراعي الحقوق الاجتماعية الأساسية، وتشجع اندماج الأشخاص المعوقين أو المبعدين من التوظيف.

يمكن أن يذكر من بين النجاحات التي وضعتها الدولة موضع التنفيذ:

- في المجال البيئي، بنود سوق الأثاث ومقار المكاتب.
- في المجال الاجتماعي، توفير التنمية المستدامة لسوق خدمات الانتقال، إذ ينص بند اجتماعي على أن المتعدين يلتزمون تخصيص قدر من ساعات العمل لمصلحة أشخاص يعانون صعوبات اجتماعية أو مهنية خاصة.

- في مجال المساعدة على توفير عمل لذوي الحاجات الخاصة، إذ يمكن سوق تدمير وإعادة تدوير بقايا التجهيزات الكهربائية والإلكترونية (DEEE) أن تؤمن عملاً للأشخاص المعوقين.

٥- خطط عمل معدة بالشراكة

تتطلب المقاربة الجديدة للعلاقات بين مختلف الفاعلين في مجال الشراء، حواراً متبادلاً بين المشتري والمورد، على أن يستفيد طالب الشراء من القيمة المضافة التي يحدثها المورد، وذلك في مجالات صوغ الأفكار المشتركة وتقدير النفقات، وتقديم المشورة العامة في كل مراحل إعداد خطط عمل الشراء، التي تتكون من المراحل الآتية:

- يقوم التقدير المسبق للنفقات على تمييز النفقات التي يؤمل تحقيق حسم عليها.
- تحديد المجموعات المفرقة التي ينبغي دراستها بحسب الأولوية، مقروناً ذلك بتحديد الاستحقاقات القسرية من أجل وضع جدول زمني تقديري للعمل، يوضح دائرة الأفكار.
- يمكن استباق تحديد احتمال تحقيق مكاسب بتكلفة كاملة عبر عمل شراء.
- قياس علاقة الجهد الذي ينبغي القيام به والرهان المعتبر.
- في الختام، تثبيت المشاريع التي ينبغي إطلاقها وجدولها الزمنية.

تتركز وسائل نجاح الأداء الذي ينبغي اعتماده للتوصل إلى الجدوى الاقتصادية المرجوة، على عدة محاور:

- إن تحديد مستوى جيد للترويج للعقود يمكن أن يكون مادة استشارات تطلق على مستوى عدّة وزارات ومجموعات من المستفيدين، أو أن يضاف عليه طابعاً لا مركزي على المستوى المناطقي من خلال المكلف بمهمة الشراء المنطقية.
 - إن تطبيق ممارسات شراء جيدة أمر مطلوب. وهكذا، لا بد من إجراء حوار داخلي مع مصدرّي طلبات الشراء من أجل تنظيم حاجاتهم، وإعداد قاعدة معلومات لأسعار القطاع المهني للشراء، وكذلك إجراء التفاوض قدر المستطاع مع المضاربين الاقتصاديين.
- حتى الآن، تم تحديد ٥٠٠ مليون يورو من التوفير المحتمل، وهي ثمرة عمل عدة وزارات يقوم على الاستفادة من فرص التوفير السهلة التي ينبغي تحقيقها، في حين أن مصلحة مشتريات الدولة احتفلت للتو بعيد ميلادها الأول.

٦- استكشاف يقوم به رواد الشراء العام المستحدث

تُحدث مختلف فاعليات إصلاح مشتريات الدولة موضع التنفيذ تحولاً مهماً في بنية الإدارة العامة، وذلك بوضع وإدارة خطط عملها عبر مجموعات مفرقة من المشتريات ذات رهان كبير. وهي تؤكد نفسها كفاعليات رئيسة في التقدم المتواصل والضروري لتأمين بلوغ هدف تحقيق وفورات بقيمة ١ مليار يورو على مشتريات الدولة غير النوعية من الآن وحتى عام ٢٠١٢.



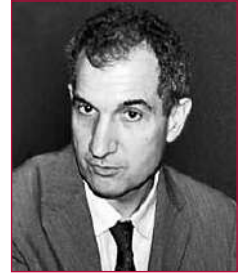
الشراء العام المستدام: توجيه القدرة الشرائية للدولة نحو الاستدامة

المبادئ والأهداف والوسائل والتحديات الخاصة بالعالم العربي

فريد ياكرو (*)

وكارلوس أندريس إيمانويل أورتييز (**)

(*) مسؤول برنامج الصفقات العمومية المستدامة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة
(**) مستشار في البرنامج نفسه



١- ما هو الشراء المستدام؟

يشرح برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) مفهوم الشراء المستدام من خلال التعريف التالي:

”يتمثل الشراء المستدام بالعملية الشرائية التي تسمح للمؤسسات باستيفاء حاجاتها من السلع والخدمات والأعمال والمرافق بطريقة تحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، مع خفض الأضرار على البيئة إلى أبعد حدود ممكنة“.

ترتبط إحدى الخصائص الجوهرية لهذا التعريف بواقع أن الشراء المستدام لا يقتصر على تحقيق مصالح الجهة المشتريّة فقط بل يأخذ في الحسبان أيضاً مصالح المجتمع ككل (الأثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية محلياً وعالمياً). عند شراء مركبة مثلاً، يجب النظر في الأثار المترتبة على الاحترار العالمي إلى جانب التلوث المحلي.

أما الخاصية الأساسية الأخرى للتعريف فترتبط بواقع أن الشراء المستدام يراعي تكاليف دورة حياة المنتج التي تختلف في أغلب الأحيان عن تكاليف الاقتناء، لأنها تشمل تكاليف الإنتاج والاستهلاك المترتبة من «المهد إلى اللحد»، مثل المصاريف التشغيلية أو مختلف المؤثرات الخارجية في التدهور البيئي والصحي... الخ.

٢- لماذا الشراء الحكومي المستدام؟

يسمح الشراء الحكومي المستدام للدولة بالوفاء بما وعدت به ويجعلها قدوة مثالية يحتذى بها، كما يساهم في خفض البصمة البيئية للسلطات العامة (تأثير الشراء الحكومي في الموارد الطبيعية)، والأهم من هذا هو أن الشراء الحكومي المستدام يقدم إلى الحكومات أداة فعّالة لدعم برامجها التنموية المستدامة. علاوة على ذلك، يساهم هذا الشراء المستدام، إلى جانب الإجراءات الأخرى المتخذة في المجال المالي أو التشريعي، في تحقيق أهداف السياسات الرئيسية التي نذكر منها، على سبيل المثال، تلك الأهداف المتعلقة بخلق فرص عمل وتقديم

يتمثل الشراء المستدام بكونه العملية الشرائية التي تسمح للمؤسسات باستيفاء حاجاتها من السلع والخدمات والأعمال والمرافق بطريقة تحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، مع خفض الأضرار على البيئة إلى أبعد حدود ممكنة

الدعم إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والابتكار، والإنتاج المحلي الأنظف، والحد من الفقر، وخفض انبعاث الغازات المسببة بالاحتباس الحراري. ومن خلال حفز الطلب في المجالات المستهدفة، يمكن السلطات العامة أن تساهم أيضاً في التحولات السوقية المتجهة نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو البيئية.

٣- كيف يتم تطبيق الشراء الحكومي المستدام؟

وضعت عدة بلدان حول العالم سياسات تتعلق بالشراء الحكومي المستدام؛ فالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، اعتمدت في القرن العشرين سياسة الشراء الحكومي المستدام بنجاح لزيادة الحد الأدنى للأجر وتسهيل وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الشراء الحكومي أو أجهزة كومبيوتر وفق مواصفات Energy Star. أما الاتحاد الأوروبي، فيركّز على البعد البيئي للشراء الحكومي المستدام، ووضعا سياسة خضراء (مؤاتية للبيئة) للشراء الحكومي المستدام تستهدف في ٢٧ دولة أعضاء ١٠ منتجات أساسية، مثل مواد البناء، ومنتجات وخدمات التنظيف، والأقمشة، والمواد والخدمات الغذائية، والأثاث، والأجهزة المعلوماتية للمكاتب، والورق، والنقل... الخ.

كما عمدت عدة مدن وشركات إلى تعزيز نمطها الشرائي على النحو الذي يتمشى مع سياساتها ومستلزماتها التنموية المستدامة. ويمكن عرض أمثلة عن إجراءات الشراء المستدام التي اتخذتها المدن الرائدة على الموقع الإلكتروني لحملة Procura Plus التي أطلقها المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية (ICLEI) لدعم وتعزيز الشراء العام المستدام بين السلطات العامة^(١).

ينشط برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) في دعم الشراء العام المستدام على المستوى العالمي، وقد شاركنا منذ عام ٢٠٠٤ في العمل الذي قام به فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام حيث قام بوضع منهجية عرفت بـ «منهجية فريق عمل مراكش للشراء العام المستدام» بهدف تسهيل ودعم تطبيق الشراء الحكومي المستدام^(٢).

أ- كيف تعمل المنهجية؟

أولاً، تقوم الدول قيد التجربة بتقييم وضعها الشرائي من خلال تعبئة استمارة إلكترونية على الموقع (تقييم الوضع)؛ ثانياً، تُجرى مراجعة لتحديد إطار العمل التشريعي للشراء في الدولة ولتحليل إمكان دمج المعايير الاجتماعية والبيئية في الأنشطة الشرائية؛ ثالثاً، يجري تحليل جهوزية السوق في البلد من أجل تحديد الإمكانيات الحالية لإنتاج المنتجات والخدمات المستدامة واستجابة السوق لمناقصات الشراء الحكومي المستدام. وبعد إنجاز هذه الخطوات الثلاث بنجاح، تقوم الدول قيد التجربة بوضع سياستها الخاصة بالشراء الحكومي المستدام في البلد وبتنفيذ برنامج بناء القدرات لموظفي المشتريات. وسيعمد خبراء من برنامج الأمم المتحدة للبيئة وفريق عمل عملية مراكش إلى مساعدة الدولة قيد التجربة على تنفيذ المنهجية ومتابعة تطبيق سياسة الشراء الحكومي المستدام خلال سنة واحدة.

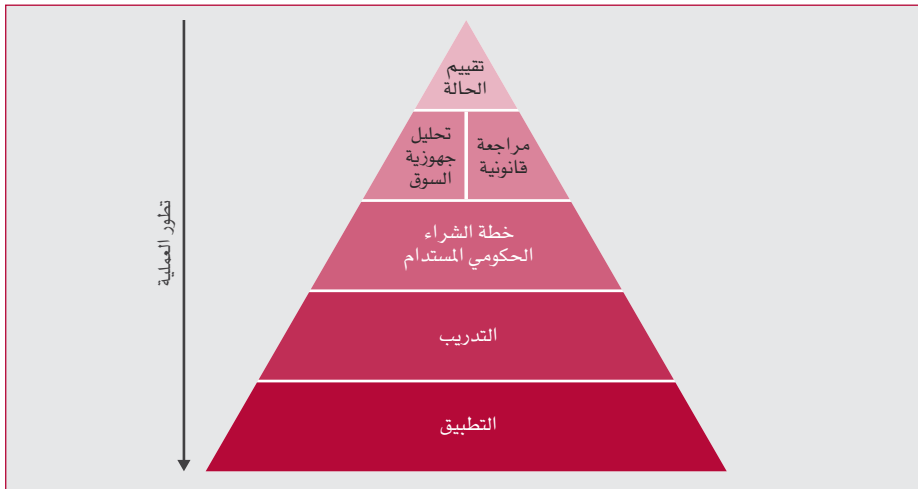
<http://www.procuraplus.org/>

(١)

<http://www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/procurement.htm>

(٢)

الشكل رقم (١) مراحل عملية مراكش للشراء المستدام



تعتمد منهجية فريق عمل مراكش على عدة مبادئ:

١ - **الشراء الجيد هو شراء مستدام:** وهو يشمل ثلاث ركائز للتنمية المستدامة: اجتماعية وبيئية واقتصادية. وتمثل الشفافية، والعدالة، وعدم التمييز، والمنافسة، والمساءلة وإمكان التحقق، عناصر أساسية في الشراء الحكومي المستدام كما في الشراء الجيد. وفي حين يتم الشراء في إطار أسواق عالمية فإنه يمكن بالتالي رصد آثار أنشطة الشراء المستدام على أساس عالمي ويجب أخذها في الحسبان على المستويات الثلاثة، المحلي والوطني والدولي.

٢ - **القيادة:** تساعد المناصب العالية المستوى وأصحاب النفوذ على تعزيز وترسيخ الشراء الحكومي المستدام وعلى ضمان توافر الموارد للتسليم. إلى ذلك، يمكن للمؤسسات التي تبرع في الشراء المستدام أن تبرز قيادتها من خلال عرض أفضل الممارسات وتشجيع الآخرين.

٣ - **السياسة من خلال الشراء:** يساهم الشراء الحكومي المستدام في تحقيق مجموعة كبيرة من الأهداف التنظيمية، أو قد يمثل الوسيلة الرئيسية التي تساعد على تحقيق هذه الأهداف. سوف تشمل الإستراتيجيات والأهداف التنظيمية (التي تعكس أبعاداً دولية ووطنية) الكفاءة وإستراتيجية الأعمال والتنمية المستدامة والاستهلاك والإنتاج المستدام. وفي حين يمكن تحقيق نتائج جيدة في الشراء الحكومي المستدام من دون وجود سياسة، فإن توافر سياسات واضحة ومتسقة تشرح الأهداف التنظيمية يساعد مسؤولي الشراء على اتخاذ قرارات سليمة في عملياتهم الشرائية. ويجب أن يفهم صناع القرار طريقة عمل الشراء لكي يتمكنوا من وضع سياسات يمكن لمسؤولي الشراء تنفيذها. كذلك يجب أن يشارك مسؤولو الشراء في المراحل

لا بد من أن يُبنى الشراء الحكومي المستدام على مبدأ التحسين المستمر وعلى منهجية "دورة الحياة"، وأن يعتمد على مبادئ التراتبية الهرمية للشراء والإقرار بالفوائد أينما نشأت. إلى ذلك، ينبغي الاستناد إلى منهجية خالية من المخاطر تستهدف المجالات ذات الأثر الأعلى أو الأولوية القصوى

الأولى لعملية وضع السياسة لكي يقدموا نصائحهم حول طريقة التنفيذ.

٤ - تمكين التسليم: لكل من صناع القرار والسياسيين والمستهلكين الداخليين والموردين والمتعهدين، وكذلك مسؤولي الشراء، دور في تمكين التسليم. إن المهارات التي يستلزمها الشراء الحكومي المستدام مماثلة لتلك المهارات التي يتم تحديدها عادة في الشراء التجاري - وهي القدرة على التأثير والتفاوض والتواصل والتحليل. وقد يحتاج مسؤولو الشراء إلى إطلاع مورديهم ومتعهديهم مع الحرص على إعلام وإشراك السوق في المراحل الأولى من أجل تعزيز فرص توفير حلول مستدامة ومبتكرة. كما أنهم يحتاجون إلى المعلومات التي

قد تتمثل النتائج التي يحققها الشراء الحكومي المستدام بمستوى أفضل للأداء البيئي، بما في ذلك انخفاض في مستوى انبعاث الغازات ... وبالادخار في التكاليف بما في ذلك الإقرار بالفوائد والتكاليف غير الملموسة؛ وبالحوكمة الجيدة، وخلق فرص العمل؛ وتمكين الأقليات، وتقليص الفقر؛ وإنشاء ثروة ونقل المهارات والتقانة

تساعدهم على اتخاذ القرار الأفضل، بما في ذلك قاعدة جيدة من المعلومات المتعلقة بالشراء. من ناحية أخرى، يتطلب الشراء الحكومي المستدام توصيل رسالة متسقة مصممة بحسب حاجات مختلف الجهات المستهدفة، الداخلية والخارجية، وبخاصة حين تتوافر المسألة وحين يترتب على تسليم الشراء حوافز أو عقوبات.

٥ - التسليم: لا بد من أن يُبنى الشراء الحكومي المستدام على مبدأ التحسين المستمر وعلى منهجية "دورة الحياة"، وأن يعتمد على مبادئ التراتبية الهرمية للشراء والإقرار بالفوائد أينما نشأت. إلى ذلك، ينبغي الاستناد إلى منهجية خالية من المخاطر تستهدف المجالات ذات الأثر الأعلى أو الأولوية القصوى، مع إبراز النجاح المباشر أيضاً من خلال منهجية المكاسب السريعة. ومن شأن دمج الشراء الحكومي المستدام في نظم إدارة المؤسسة، بما في ذلك نظم الإدارة البيئية، أن يساهم في جعل الشراء المستدام جزءاً لا يتجزأ من الممارسة الروتينية للشراء.

٦ - النتائج: قد تتمثل النتائج التي يحققها الشراء الحكومي المستدام بمستوى أفضل للأداء البيئي، بما في ذلك انخفاض في مستوى انبعاث الغازات (الأهداف البيئية العالمية والمحلية)؛ وبالادخار في التكاليف بما في ذلك الإقرار بالفوائد والتكاليف غير الملموسة؛ وبالحوكمة الجيدة، وخلق فرص العمل؛ وتمكين الأقليات، وتقليص الفقر؛ وإنشاء ثروة ونقل المهارات والتقانة، كذلك يمكن الاعتماد على الشراء الحكومي المستدام لحفز المنافسة "المناسبة"؛ وإنشاء أسواق للتقانة المناسبة (أي ليس بالضرورة الحلول التقانية المتقدمة)؛ وتوجيه الأسواق نحو الحلول المبتكرة والمستدامة؛ وتشجيع المشاركة والحوار المبكر مع السوق (في حدود قواعد الشراء)؛ وتعزيز الحوار مع المجتمع المدني.

ب- تطبيق منهجية فريق عمل مراكز الشراء الحكومي المستدام

في عام ٢٠٠٨، قامت الحكومة السويسرية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بتصميم مشروع لنشر منهجية فريق عمل مراكز الشراء الحكومي المستدام في ١٤ دولة في العالم. وحظي هذا المشروع الذي عُرف بـ "بناء القدرات للشراء الحكومي المستدام في الدول الناشئة" بدعم المفوضية الأوروبية وسويسرا ومنظمة الدول الفرونكوفونية؛ ويقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتطبيقه وتجريبه حالياً في موريشيوس وتونس وكوستاريكا وكولومبيا وأوروغواي وتشيلي ولبنان.

يتمثل الهدف الأقصى للمشروع بمساعدة الدول قيد التجربة على تناول المسائل البيئية والاقتصادية والاجتماعية من خلال أنشطتها الشرائية. وتم تخطيط عدد من أنشطة بناء القدرات لتمكين مسؤولي الشراء الحكومي وصناع القرار من دعم الحكومات في تنفيذ الشراء الحكومي المستدام. كما يساعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة صناعات القرار وأهم الجهات المعنية بالمشتريات الحكومية على تحديد الفوائد الاجتماعية والبيئية والاقتصادية التي تنتج من الشراء بطريقة مستدامة أكثر (مثلاً، انخفاض التأثيرات السلبية في البيئة وتعزيز الابتكار والتنافسية، وزيادة توافر المنتجات والخدمات المستدامة... الخ). وستساهم الدروس المستفادة من المشروع في تحسين المنهجية وستؤدي إلى وضع منهجية قياسية لطريقة وضع وتنفيذ سياسة وطنية معنية بالشراء الحكومي المستدام. وسيتم جمع هذه التحسينات في إصدار يجري توزيعه على السلطات الوطنية وعلى المنظمات الدولية المانحة. فضلاً عن تحقيق الشراء الحكومي المستدام في الدول قيد التجربة، سيطرح المشروع عدداً من التوصيات السياسية في الجلسة الاستثنائية للجنة التنمية المستدامة حول الاستهلاك والإنتاج المستدام في أيار/ مايو ٢٠١١، وسيتم إدراجها في تقرير فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام الذي سيرفع إلى لجنة التنمية المستدامة.

يتم تنفيذ مشروع الشراء العام المستدام على نحو تدريجي في مختلف الدول قيد التجربة. يوضح الشكل رقم (٢) تقدم التنفيذ:

الشكل رقم (٢)

برنامج الشراء الحكومي المستدام
في بعض البلدان الناشئة

المراقبة والتقييم	تنفيذ سياسة الشراء الحكومي المستدام	التدريب	خطة سياسة الشراء الحكومي المستدام	المراجعة القانونية	تحليل جهوزية السوق	تقييم الوضع	
							تشيلي
							كوستاريكا
							كولومبيا
							موريشيوس
							تونس
							أوروغواي
							لبنان

تم تنفيذه
قيد التنفيذ
سيبدأ تنفيذه

٤- تنفيذ مشروع الشراء المستدام في لبنان

انضم لبنان إلى برنامج الشراء الحكومي المستدام الخاص ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة في شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠. ويتم تنفيذ المشروع التجريبي اللبناني من خلال معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المالية وذلك بالتعاون مع المكتب المحلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

حقق المشروع لغاية اليوم النتائج التالية:

- تأسست لجنة لإدارة المشروع في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، ووافقت اللجنة على تقييم وضع الشراء الحكومي المستدام في لبنان، الذي تمّ تحضيره بالتركيز على الوضع الوطني.
- يجري حالياً تحليل جهوزية السوق ووضع دراسات قانونية من قبل SOFRES Liban والقاضي إيلي معلوف.

ثمة عدد من التحديات والعوائق التي تقف في وجه الجهود المبذولة لتنفيذ ونشر الشراء الحكومي المستدام على المستوى العالمي. ترتبط المشاكل الرئيسية التي تعرقل هذا التنفيذ بغياب الالتزام السياسي. وفي ما يتعلق بهذا التحدي بالذات، ثمة حاجة بديهية إلى تحسين فهم مفهوم الشراء الحكومي المستدام والفوائد الممكنة التي يمكن أن تنتج منه في وظيفة الشراء وفي برامج سياسية أخرى في البلدان المعنية.

يمثل النهج القصير الأمد لأنشطة التمويل ووضع الميزانية عائناً آخر أمام الشراء الحكومي المستدام، إذ إنه لا يشجع على استعمال خطط تحديد التكاليف لـ "دورة الحياة"

ومن بين العوامل الرادعة الأخرى يبرز النقص في المنتجات والخدمات المستدامة في الدول الناشئة (مثلاً الورق المدور) وذلك يعود إلى الاعتقاد السائد أن المنتجات المستدامة مكلفة أكثر من المنتجات التقليدية. وعلى الرغم من صحة هذا الاعتقاد في أغلب الأحيان، فإنه يجب التذكر بأن الشراء الحكومي المستدام يهدف إلى خفض أسعار المنتجات المستدامة على نحو تدريجي من خلال رفع قدرات الإنتاج واقتصادات القياس. وهذا ما حصل في حالة الورق المدور الذي أصبح سعره اليوم معادلاً لسعر الورق غير المدور في معظم الدول الصناعية. إلى ذلك، يرتبط السعر عكسياً بحجم الشراء، الأمر الذي يقدم تبريراً واضحاً لخيار الشراء الجماعي.

يُذكر أيضاً من بين العوائق في وجه الشراء الحكومي المستدام قلة توافر العلامات البيئية وارتفاع تكلفة خطط التحقق في حالة سلسلة توريد عالمية معقدة.

من جهة أخرى، يمثل النهج القصير الأمد لأنشطة التمويل ووضع الميزانية عائناً آخر أمام الشراء الحكومي المستدام، إذ إنه لا يشجع على استعمال خطط تحديد التكاليف لـ "دورة الحياة". تقر خطة عمل الشراء المستدام في المملكة المتحدة بأن "الإدارة المنفصلة لميزانية الإيرادات وميزانية رأس المال من شأنها أن تعيق اختيار الحل المستدام (مثلاً، قد ترى أنه أمام ضغوط أخرى، قد يتمتع صاحب ميزانية رأس المال عن الدفع مسبقاً لحل ذات تكاليف تشغيلية منخفضة، لأن ميزانيته ربما لا تستفيد من المدخرات التي قد تساهم في ميزانية الإيرادات)^(٣).

ويُعدّ الضعف في القدرات والمهارات المؤسسية بين المسؤولين الحكوميين المعنيين من العوائق المهمة

(٣) خطة عمل الشراء المستدام لحكومة المملكة المتحدة. إدراج رد الحكومة في تقرير فريق عمل الشراء المستدام. ديفرا، ٢٠٠٧.

التي تحول دون انتشار الشراء المستدام، وهو ما مثل محور مشروع بناء القدرات لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ عام ٢٠٠٩.

- وفي بلاد الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يختلف الوضع من بلد إلى آخر. إلا أن العوامل التالية تمثل أبرز التحديات التي تواجه الانتقال إلى الشراء الحكومي المستدام:
- أسعار الطاقة الرخيصة لا تشجع على شراء المتوجات ذات الكفاءة في استهلاك الطاقة.
 - محدودية القطاع الصناعي يحد من عدد السلع المستدامة التي يتم إنتاجها محلياً والتي يمكن أن تحظى بالدعم من خلال سياسات الشراء الحكومي المستدام.
 - العوائق التجارية وحجم السوق المحدود في عدد من بلدان المنطقة تؤدي إلى خفض ربحية الأعمال الخضرة وبالتالي توفر السلع المستدامة.
 - عدم الاستقرار السياسي والنزاعات والاضطراب الاجتماعي كلها تضع المشاغل البيئية في آخر سلم الأولويات.

الخلاصة

من خلال توجيه القدرة الشرائية للسلطات العامة نحو السلع المستدامة، يساعد الشراء الحكومي المستدام الحكومات على تقليص بصمتها البيئية ويجعل منها قذوة مثالية يحتذى بها. نشأت ظاهرة الشراء الحكومي المستدام خلال العقد الماضي كأداة فعالة مكتملة تسمح للسلطات العامة بتحقيق الأهداف طبقاً لبرامجها التنموية المستدامة وقيادة الأسواق نحو الاستدامة.

لا يستهدف الشراء الحكومي المستدام المجال البيئي فحسب، بل يمكن الاستناد إليه لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية أيضاً (توفير فرص عمل، دعم الإنتاج المحلي، الابتكار... الخ)

يتطلب تطبيق الشراء الحكومي المستدام مستوىً عالياً من الدعم السياسي الذي من شأنه تسهيل تعبئة الموارد لمصلحة الأنشطة اللازمة لضمان الانتقال إلى ممارسات الشراء الجديدة: بناء القدرات، والإصلاح القانوني، علاوات مبدئية على بعض المتوجات والخدمات.

نعتقد أن الشراء الحكومي المستدام يجب ألا يقتصر على الدول النامية فقط. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة خدمات استشارية إلى الحكومات التي ترغب في الانتقال إلى الشراء الحكومي المستدام. وبصفة أكثر تحديداً، تقدم المنظمة منهجية مرحلية (مثلاً منهجية فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام) تسمح للسلطات العامة بتطبيق الشراء المستدام تدريجاً، وتتحدى هذه الأداة بمرونة كافية لتقديم الفوائد إلى جميع البلدان مهما كانت درجة نموها^(٤).



<http://www.unep.fr/scp/procurement/>

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

<http://www.procuraplus.org/>

(٤) لمزيد من المعلومات:

دراسات



■ الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان

مروان القطب

■ الشراء العام لتحفيز القطاع الخاص على الابتكار

إعداد: فريق النشر في المعهد



الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل البنية التحتية في لبنان

مرwan القطب

أستاذ محاضر في الجامعة اللبنانية - صيدا

أولاً: ماهية شراكة القطاعين العام والخاص

١- مفهوم شراكة القطاعين العام والخاص

تعني شراكة القطاعين العام والخاص تحمّل كل من القطاع العام من جهة وشريك من القطاع الخاص من جهة أخرى موجبات ومسؤولية إقامة أو تشغيل أحد مشاريع البنية التحتية، بحيث يجري توزيع المخاطر بين الشركاء وفق قدراتهم ومؤهلاتهم بهدف تحقيق إنتاجية عالية^(٢).

يتضمن نظام الشراكة قيام الدولة بدور الراعي لتحقيق الاستثمارات العامة والضامن للاعتبارات الاجتماعية عند تشغيل المشروع. وهي يمكن أن تساهم في رأسمال المشروع أو تلتزم بتقديم الأصول الثابتة الأساسية في عمليات التشغيل. أما الشريك من القطاع الخاص فهو صاحب خبرة في مجال تشغيل المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية، ويستطيع استخدام أساليب مرنة في الإدارة ربما لا تتوافر لدى القطاع العام الذي غالباً ما يعتمد أنظمة جامدة^(٣).

ويختلف نظام الشراكة عن الخصخصة في معناها الضيق، التي تعني بيع ملكية المرفق العام للقطاع الخاص. إلا أنه يتفق مع المفهوم الواسع للخصخصة الذي يشمل نقل إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع احتفاظ الدولة بالملكية وبدور أساسي في تنظيم المرفق والرقابة على تشغيله^(٤).

٢- أهمية اعتماد شراكة القطاعين العام والخاص

اعتمدت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنجاز

كثير الحديث في الآونة الأخيرة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية نظراً إلى الفوائد التي يُفترض أن تحققها هذه الشراكة؛ فالدولة تؤمّن الدعم السياسي وتصدر التشريعات اللازمة وتسهل الإجراءات الإدارية، في حين توفر المؤسسة الخاصة التمويل اللازم للمشاريع، وتسخر خبرتها في مجال التشغيل باعتماد أساليب مرنة ومتطورة. وفي النتيجة، تقدم هذه الشراكة خدمات ذات جودة عالية من دون أن تتكبد الخزينة العامة نفقات إضافية.

يختلف نظام الشراكة عن الخصخصة في معناها الضيق، التي تعني بيع ملكية المرفق العام للقطاع الخاص. إلا أنه يتفق مع المفهوم الواسع للخصخصة الذي يشمل نقل إدارة المرفق العام إلى أحد أشخاص القانون الخاص مع احتفاظ الدولة بالملكية وبدور أساسي في تنظيم المرفق والرقابة على تشغيله

وضعت الحكومة اللبنانية مشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص. وكان هذا المشروع موضوع نقاش بين الخبراء وأصحاب القرار، إلا أنه لم يأخذ طريقه إلى الإقرار وما زال في طور الإعداد^(١).

سنتناول في هذه الدراسة مفهوم الشراكة ودورها في إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية ومزايا وعيوب كل نوع من أنواعها. وسنحدد شروط نجاح هذه الشراكة، ونبين التحديات التي تعترضها، ونختم بعرض اقتراح القانون المتعلق بالشراكة ووجهات النظر حوله.

(١) السفير، ١٧/٨/٢٠١٠.

(٢) Michael Geddes, Making Private Partnerships Work (London: Gower Publishing Limited, 2005), p. 1.

(٣) Paul Lingnières, Partenariats Publics Privés (Paris: Litec, 2000), p. 25.

(٤) المرسي السيد حجازي، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص (بيروت: الدار الجامعية، ٢٠٠١)، ص ١٤.

ثانياً: مزايا وعيوب أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تتعدد أنواع شراكة القطاعين العام والخاص، وتتضمن هذه الأنواع مستويات مختلفة من المسؤوليات وتحمل المخاطر من قبل المشغل من القطاع الخاص. كما يختلف كل نوع من حيث الإطار القانوني للعقود المبرمة بين القطاعين العام والخاص. سنتناول في هذا القسم خصائص كل نوع ونبين مزاياه وعيوبه، ويقضي على أصحاب القرار أن يراعوا هذه الخصائص عند اختيار النوع الأنسب لكل مشروع. وأهم أنواع شراكة القطاعين العام والخاص هي:

1- عقود الخدمات

تتضمن عقود الخدمات تلزيم أحد أشخاص القانون الخاص بتقديم خدمة إلى أحد الأشخاص العامة تتعلق بأحد مشاريع البنية التحتية خلال مدة تراوح بين سنة وثلاث سنوات. ويتولى الشخص العام إقامة المشروع وتشغيله، ويقتصر دور الشريك من القطاع الخاص على تنفيذ جزء من البنية التحتية أو تقديم خدمة تتعلق بإدارة المشروع، دون أن يكون له علاقة مباشرة بالعملاء.

تعد هذه الطريقة جيدة حين يجري اختيار المتعاقد مع الإدارة في ظل تنافس شفاف، وحين تكون الرقابة على الأداء فاعلة. كما يتميز دور الملتزم بتدني مستوى المخاطر، فهو يؤدي خدمة محددة مقابل أجر مالي محدد. كما أن لهذه العقود دوراً فعالاً في إدارة مشاريع البنية التحتية، ولا سيما ما له علاقة بنقل التقنية الحديثة.

في ظل عقود الخدمات هذه، تبقى مسؤولية إقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية وتكلفتها على كاهل الدولة، وتعمد في عمليات التشغيل هذه أنظمة القطاع العام. لكن هذا النوع من

وتشغيل عدد من مشاريع البنية التحتية في عدة قطاعات، كالاتصالات والطاقة والطرق العامة. وكانت هناك عدة عوامل دفعت الكثير من الدول إلى اعتماد نظام الشراكة، أبرزها:

أ - جذب رؤوس الأموال الخاصة، إذ تتزايد حاجة الدول إلى تمويل مشاريع البنية التحتية الناتجة من النمو السكاني المضطرد، في الوقت الذي تعاني معظم هذه الدول قدرات مالية محدودة، الأمر الذي يفرض عليها البحث عن رؤوس أموال من مصادر أخرى، وقد تجد في القطاع الخاص ضالتها، نظراً إلى امتلاك هذا القطاع رؤوس أموال يرغب في استثمارها بصورة تحقق له عائداً مجزياً⁽⁵⁾.

ب - زيادة الإنتاجية، فاشترك القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية يزيد من فاعلية التشغيل في هذه المشاريع، لأن هدف القطاع الخاص هو تحقيق أكبر عائد ممكن، وهذا الأمر لا يمكن أن يتحقق إلا بزيادة الفاعلية في التشغيل، وتقديم خدمات ذات جودة عالية تشبع حاجات الجمهور بأقل تكلفة ممكنة. وهذا يعني أن الدولة عند إشراكها القطاع الخاص في هذه المشاريع يمكن أن تستفيد من ضابط الربحية الذي من شأنه زيادة القيم المضافة التي تطور اقتصاد الدولة⁽⁶⁾.

ج - إصلاح مشاريع البنية التحتية، إذ يُنظر إلى نظام الشراكة بوصفه الحافز لفتح النقاش حول إصلاح القطاع موضوع التشغيل، فيجري وضع برنامج إصلاحي يقوم على إعادة الهيكلة وتحديد المهمات داخل القطاع المعني، وخصوصاً في ظل الحاجة إلى إعادة النظر في الأنظمة والأساليب المعتمدة في عمليات التشغيل.

لا يزال القطاع العام في كثير من الدول يعتمد أنظمة مالية وإدارية جامدة، ويواجه صعوبات في مواكبة التطورات المعاصرة واعتماد التقنية والأنظمة الحديثة، في حين يلجأ القطاع الخاص عادة إلى اعتماد أنظمة تحقق إنتاجية عالية بهدف زيادة العائد على استثماراته، كما أنه يملك المرونة اللازمة في مواكبة التطورات الحديثة.

لا يزال القطاع العام في كثير من الدول يعتمد أنظمة مالية وإدارية جامدة، ويواجه صعوبات في مواكبة التطورات المعاصرة واعتماد التقنية والأنظمة الحديثة، في حين يلجأ القطاع الخاص عادة إلى اعتماد أنظمة تحقق إنتاجية عالية بهدف زيادة العائد على استثماراته

(5) برناردين أكيوبي، ريتشلرد همينغ، وغيرد شوارتز، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، سلسلة قضايا اقتصادية، ٤٠ (نيويورك:

صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٧)، ص ٣ وما بعدها.

International Monetary Fund, "Public Investment and Fiscal Policy," March 12, 2004, p. 23.

(6)

الشراكة لا يحقق جذباً لرؤوس الأموال الأجنبية لأن هذه العقود تتعلق بأعمال محدودة^(٧).

٢- عقود الإدارة

تتضمن عقود الإدارة قيام الشريك من القطاع الخاص بجميع المهام المتعلقة بإدارة المشروع وتشغيله، بحيث يتعامل مباشرة مع العملاء وفق التعريفات المحددة من قبل الشخص العام. ويلتزم الأخير بسداد مقابل مالي له على هيئة أتعاب محددة وثابتة أو على أساس نسبة من أرباح المشروع. هذه الطريقة شائعة في إدارة المستشفيات والمرافق وتوزيع المياه والكهرباء.

تلقى على عاتق الشخص الخاص الإدارة اليومية للمشروع والإشراف والرقابة على عمليات التشغيل. إلا أن مسؤولية استمرارية التشغيل وتحمل نتائجه يبقيان على عاتق الشخص العام. كما يتحمل الشخص العام تكلفة تأمين رأس المال الاستثماري من تجهيزات ومعدات، في حين يتحمل الشخص الخاص تكلفة تأمين رأس المال العامل، ويرجع تحميل المشغل جزءاً من التكلفة إلى حمله على حسن إدارة المشروع وتحقيق فاعلية في التشغيل بحيث تكون الأعباء ذات إنتاجية عالية.

تستخدم هذه الطريقة في

الحالات التي تريد الدولة فيها الإفادة من إدارة القطاع الخاص للمشروع وفق أساليب مرنة وذات خبرة في مجال القطاع المعني، دون التنازل عن رأس المال الاستثماري للمشروع. ويمكن أن تعتمد هذه الطريقة كحل مؤقت إلى حين بلورة طرائق أخرى لإدارة المشروع.

ويخشى عند اعتماد هذه الطريقة لجوء المشغل إلى إهمال بعض الأعباء الأساسية، كالصيانة الدورية لأصول المشروع بهدف تضخيم الأرباح وزيادة حصته، أو عدم تشغيل المشروع بصورة تحقق أقصى فاعلية ممكنة حين يكون المقابل المالي الذي

يحصل عليه المشغل محددًا وثابتًا^(٨).

٣- عقود الإجارة

يتحمل الشريك من القطاع الخاص في ظل عقود الإجارة مسؤولية تشغيل المشروع وإدارته. ويتولى الشخص العام تقديم الأصول الثابتة من آلات وتجهيزات لازمة لتشغيل المشروع، في حين يتحمل الشريك الخاص نفقات التشغيل ونتائجه، وذلك لمدة طويلة قد تصل إلى عشر سنوات.

تلقى على عاتق المشغل مسؤولية تقديم الخدمات إلى العملاء، أما التعريفات فيحددها الشخص العام ويقوم المشغل بتحصيلها، ويحوّل جزءاً من التحصيلات إلى الشخص العام لسداد القروض المبرمة من قبله لتمويل الاستثمارات المتعلقة بالمشروع.

تمتاز هذه العقود بتوفير الشخص العام نفقات التشغيل

دون التخلي عن الملكية، إضافة إلى أنها تعفي المشغل من مسؤولية تأمين الأصول الثابتة اللازمة لتشغيل المشروع، وتسترد الدولة تكلفة تمويلها لهذه الأصول من إيرادات التشغيل.

ما يعاب على هذه العقود أن التعريفات التي يدفعها العملاء ترتبط بتغطية الاستثمارات التي مولتها الدولة، وبالتالي يمكن لهذه التعريفات أن تميل نحو الارتفاع إن لم تُضبط بأنظمة دقيقة. كما تنشأ هنا إشكالية تنبع من أن الشخص الخاص يشغل أصولاً لم يتكبد عبء تمويلها.

تعد المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص بديلاً من الخصخصة الكاملة، بحيث تكون ملكية المشروع مشتركة، كما يجري التشغيل من قبل هيئة تمثل القطاعين. وقد ينشأ المشروع المشترك عن طريق بيع الدولة جزءاً من ملكية المشروع، كأن تعتمد إلى بيع جزء من أسهم شركة عامة، أو تنشئ شركة جديدة يجري الاكتتاب في رأسمالها من قبل القطاعين العام والخاص

٤- عقود الامتياز

يجعل عقد الامتياز من المشغل مسؤولاً بصورة كاملة عن تأدية الخدمات في مشروع محدد، بحيث يتولى عمليات التشغيل والصيانة وتحصيل التعريفات وإدارة المنشآت.

كما يلزم المشغل بتأمين الأصول الثابتة الضرورية لتشغيل المشروع، أي رأس المال الاستثماري. ويتوجب على الشخص العام أن يضع معايير الأداء والتأكد من أن المشغل يتقيد بها. وبالتالي

^(٧) Public Private Partnership (PPP) Handbook (Manila: Asian Development Bank - ADB, 2008). p. 29.

^(٨) محمد متولي دكروري محمد، «دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية»، القاهرة، وزارة المالية المصرية، إدارة

بحوث التمويل، ٢٠٠٩، ص ١٥.

أن تطراً خلال المدة الزمنية الطويلة.

تجدر الإشارة إلى الانتقادات التي وجهت إلى طول مدة الامتيازات، كما هي الحال بالنسبة إلى الامتيازات القائمة في لبنان التي تجاوزت مدتها الخمسين سنة، وهو ما يجعل الامتياز أقرب إلى كونه نوعاً من أنواع الاحتكار الذي يُمنح لشخص بحد ذاته، الأمر الذي يقتضي أن تكون مدة الامتياز معقولة بحيث تحول دون تحويل الامتياز إلى احتكار للمتعاقد مع الإدارة، وتسمح لهذا المتعاقد من جهة أخرى باسترداد الاستثمارات التي وضعها في هذا الامتياز.

ه- عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT)

تعد عقود البناء والتشغيل والتحويل من الامتيازات المتخصصة، حيث تتولى هيئة خاصة أو مجموعة من الهيئات إقامة وتشغيل مشروع من مشاريع البنى التحتية استناداً إلى مجموعة من معايير الأداء التي تحددها الدولة أو الشخص العام المعني.

تتولى الهيئة الخاصة في هذه العقود تأمين رأس المال المطلوب لبناء المشروع الذي يمتلكه المشغل طوال مدة التشغيل، ويقتضي أن تكون هذه المدة كافية لتغطية الاستثمارات التي

ينتقل دور الشخص العام من مشغل للمشروع إلى منظم له، ولا سيما في مجال التعريفات وضمن جودة الخدمات.

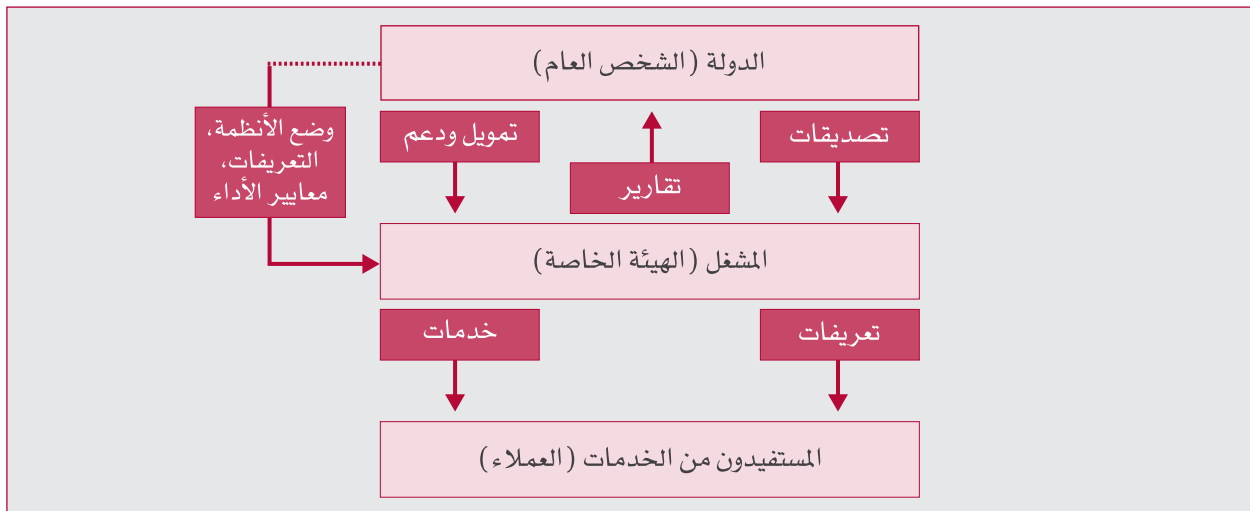
ويحصل المشغل التعريفات مباشرة من العملاء، ويستخدم هذه التعريفات في تغطية أعباء إقامة المشروع وتشغيله وفي تحقيق الأرباح. وتكون عقود الامتياز عادة طويلة الأمد تراوح بين ٢٥ و٣٠ سنة، بحيث يكون أمام صاحب الامتياز المدة الكافية لتغطية استثماراته وتحقيق العائد الذي يسعى إليه^(٩).

تكمن الميزة الأساسية لعقود الامتياز في أن حصول المشغل على أرباح التشغيل تحفزه على القيام بالأعمال المنوطة به بأعلى إنتاجية وأفضل فاعلية بهدف زيادة أرباحه. كما أن تحويل مسؤولية التشغيل من القطاع العام إلى القطاع الخاص يعني المالية العامة من أعباء التشغيل، وخصوصاً حين يكون المشروع يعاني الأزمات.

لكن يعاب على عقود الامتياز التعقيد الذي يشوب العقد الذي يحدد المهمات المطلوبة من المشغل، كما تحتاج الدولة إلى تحسين قدرتها التنظيمية في مجال تحديد التعريفات ومراقبة الأداء. إضافة إلى أن طول مدة عقود الامتياز تعقد عملية اختيار المشغل المؤهل وصوغ العقود، ولا سيما في مجال توقع الأحداث التي يمكن

الشكل رقم (١)

هيكلية علاقة الشراكة بين القطاعين العام والخاص



Les Contrats de Partenariat, Guide Méthodologique (Paris: Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (maPPP), (٩) Version 7, 2011), p. 9.

وتحمل النتائج، فيكون لكل منهما مصلحة في نجاح المشروع وتحقيق أفضل إنتاجية. يعاب على هذه الطريقة أيضاً أن الدولة تقوم بدور مزدوج، فهي من ناحية أحد مشغلي المشروع ومن ناحية أخرى تتولى مهمة الإشراف والتنظيم، وهو ما يخلق نوعاً من تعارض المصالح. كما أن اختيار الدولة للشريك من القطاع الخاص يخضع لتفاوض مباشر بعيداً من إجراءات التلزم وقيوده، فيخشى بالتالي عدم شفافية الإجراءات.

ثالثاً: خارطة طريق من أجل شراكة ناجحة

لا يمكن نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلا إذا قامت الدولة بتشخيص الأوضاع القائمة في القطاع المعني. ولا بد من اعتماد إجراءات واضحة وشفافة لاختيار الجهة القادرة على تشغيل المشروع. كما يجب إنشاء هيئة تقوم بدور المشرف على نظام الشراكة والمراقب لحسن تطبيقه.

١- تشخيص الأوضاع القائمة في القطاع المعني

يعد نظام الشراكة إحدى الأدوات التي يستخدمها أصحاب القرار لإصلاح القطاع المعني وتحسين الخدمات المقدمة. ويجب أن يصاحب تطبيق الشراكة وضع خطة إصلاحية تضمن حسن التنفيذ وتوفر دعماً لاستمرار الشراكة. يراعى عند تصميم نظام الشراكة البيئة المحيطة بالقطاع والأهداف الإصلاحية والنظام القانوني للدولة، وحاجات تمويل القطاع. ويقتضي من أجل نجاح الشراكة أن تبنى على تشخيص واقعي للقطاع يركز على مجموعة مسائل^(١٠)، أهمها:

أ - المسائل الفنية: على الدولة أن تحدد أوجه القصور في المسائل الفنية للقطاع المعني بهدف العمل على إصلاحها، كما يقتضي الوقوف على نظام الفاعلية في عمليات التشغيل ومدى استجابة العملاء. ويجب تحديد الدرجة التي يكون فيها القصور في المجال الفني ناتجاً من ضعف خطة الاستثمار أو عدم فاعلية الإدارة أو النقص في خبرة التشغيل أو مسائل أخرى.

لا يمكن نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلا إذا قامت الدولة بتشخيص الأوضاع القائمة في القطاع المعني. ولا بد من اعتماد إجراءات واضحة وشفافة لاختيار الجهة القادرة على تشغيل المشروع. كما يجب إنشاء هيئة تقوم بدور المشرف على نظام الشراكة والمراقب لحسن تطبيقه.

كرسها المشغل للمشروع. تنتقل الملكية إلى القطاع العام عند انتهاء مدة العقد، ويمكن الهيئة الخاصة أن تستمر في تشغيل المشروع، لكن في إطار عقد جديد يمكن أن يأخذ صفة عقد إدارة أو عقد إجارة أو غيرهما من العقود. وما يميز عقود البناء والتشغيل والتحويل عن عقود الامتياز التقليدية هو أن الأخيرة تتعلق غالباً بتشغيل مشروع قائم وموجود، أما عقود البناء والتشغيل والتحويل فتتضمن بناء المرفق ومن ثم تشغيله، وهو ما يحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة، وهذا الأمر لا يمنع من أن تتضمن هذه العقود دراسة المشروع وتصميمه أو إعادة تأهيله.

تكمّن أهمية هذه العقود في جذب رؤوس أموال أجنبية وإقامة مشاريع بنية تحتية تحتاج إلى خبرة ونقل تقانة، كما هي الحال في إقامة شبكات الاتصالات. وغالباً ما تشترط هذه العقود تدريب العاملين في القطاع العام على إدارة المشروع قبل تحويله إلى الدولة. وفي نهاية مدة العقد تكتسب الدولة مشروعاً لم تتكبد أعباء إقامته.

٦- المشروع المشترك

تعد المشاريع المشتركة بين القطاعين العام والخاص بديلاً من الخصخصة الكاملة، بحيث تكون ملكية المشروع مشتركة، كما يجري التشغيل من قبل هيئة تمثل القطاعين. وقد ينشأ المشروع المشترك عن طريق بيع الدولة جزءاً من ملكية المشروع، كأن تعمد إلى بيع جزء من أسهم شركة عامة، أو تنشئ شركة جديدة يجري الاكتتاب في رأسمالها من قبل القطاعين العام والخاص. وتعد الشركات المختلطة أهم نموذج للمشاريع المشتركة، حيث يتكون رأس المال من شراكات من كلا القطاعين العام والخاص مع أغلبية بسيطة للقطاع العام. وتدار الشركة من قبل مجلس إدارة يمثل القطاعين ويستقل عن الإدارة العامة. تمتاز هذه الطريقة في أنها الأكثر تجسيدا للشراكة بين القطاعين العام والخاص. يساهم الشريكان في تمويل المشروع وتأمين الأصول اللازمة للتشغيل، ويقومان معاً بإدارة المشروع

Public Private Partnership (PPP) Handbook, op. cit. p. 12.

(١٠)

استشارته، واستخدام هذه المعلومات من أجل الاحتجاج ومعارضة المشروع. إلا أن الفوائد التي تعود على المشروع بفعل استشارة الأطراف المعنية تفوق المخاطر الناجمة عنها، وخصوصاً أن تنفيذ مشروع يعبر عن تطلعات الشعب تمثل الغاية الأساسية لأي مشروع عام، وهكذا تمثل استشارة الشعب ركيزة أساسية لدعم وتفهم السياسات العامة للحكومة.

٢- اختيار الهيئة الخاصة القادرة على تنفيذ الشراكة

تجري عمليات التلزم هيئة تشأ خصيصاً لهذه الغاية، وتعمد إلى وضع دفاتر الشروط التي على أساسها يتم تأهيل الراغبين في الاشتراك في عمليات التلزم. ويجري تقييم العروض وتحديد العارض الأفضل. وللسلطة المختصة في الدولة صلاحية استثنائية أن تصدق على الصفقة وتوقع العقد مع العارض الأفضل.

ويفضل إنشاء هيئة تختص بإجراء عمليات التلزم لاختيار الهيئة الخاصة، أو تخصيص فريق عمل يتولى مسؤولية إعداد وتوجيه إجراءات التلزم، وفي لبنان تتولى الهيئة الناظمة التي أنشئت في كل من قطاعي الاتصالات والكهرباء إجراء عملية استدرجات العروض أو المناقصات لاختيار المتعاقد مع الإدارة أو أصحاب التراخيص والأذونات.

وتتولى الهيئة المختصة بعمليات التلزم إعداد دفاتر الشروط التي يجري على أساسها تقييم العارضين، والتي تخضع لتصديق السلطة التنفيذية في الدولة. ويقضي أن يتضمن دفتر الشروط الأعمال المطلوبة بصورة واضحة ودقيقة، وبيان شروط التشغيل والصيانة، وسبل تكوين التعريفات، ومدة الشراكة^(١١).

تخضع عمليات التلزم هذه لعملية تأهيل مسبق تتضمن مجموعة من الإجراءات، تبدأ بدعوة الشركات الراغبة في الاشتراك في عمليات التلزم، إلى تقديم مجموعة من المستندات التي تثبت توافر المؤهلات لديها. ويجري تقييم هذه المستندات خلال مدة زمنية محددة، ويعلن عن المشتركين الفائزين والمؤهلين للاشتراك في اختيار الهيئة الخاصة التي ستؤلى تنفيذ المشروع^(١٢). ولكي يتمكن العارضون من تقديم عروضهم على نحو مطابق لدفتر الشروط، وبهدف تحقيق الشفافية والمساواة في عملية التلزم، تعمد الإدارة إلى إيضاح

ب - الإطار القانوني النافذ والسياسات المتبعة: يشمل التشخيص القوانين النافذة التي تنظم عمل القطاع المعني، إضافة إلى السياسات المتبعة من قبل أصحاب القرار. وقد يظهر، نتيجة التشخيص، وجود حاجة إلى تعديل الأنظمة القانونية المعمول بها أو وجود حاجة إلى إنشاء أجهزة تنظيمية بهدف تسهيل الانتقال من الإدارة العامة إلى الإدارة الخاصة. كما يسهل التشخيص تأمين البنية القانونية والنظامية الملائمة التي تعد أساس نجاح نظام الشراكة.

ج - البنية التنظيمية: قبل البدء بتطبيق نظام الشراكة يجب الوقوف على مجموعة من المسائل التنظيمية المتعلقة بالقطاع المعني. ويقضي في نهاية المطاف تحديد الأدوار المتعلقة بتنظيم القطاع بصورة واضحة عند صوغ العقود، وفي الوقت عينه توجد حاجة إلى المرونة بهدف تعديل المهمات التنظيمية لتواكب المستجدات الطارئة عند التطبيق.

د- المسائل التجارية والمالية: يجري في إطار تشخيص حالة القطاع المعني تحديد الأوضاع التجارية والمالية القائمة وما ينتجها القطاع من مخرجات، الأمر الذي يساعد أصحاب القرار على تحديد المخرجات التي يرغبون في الوصول إليها والتخطيط لإنجازها في المستقبل.

وعند إعداد نظام الشراكة يكون الإصلاح التمهيدي للنواحي المالية داخل القطاع أمراً مهماً: كنظام الفوترة، والمعلومات المتعلقة بالعملاء، وأوضاع الدائنين، وترتيبات التمويل، وهي إصلاحات ضرورية لفهم وتحديد الأوضاع المالية للقطاع قبل الدخول في نظام الشراكة.

هـ - استشارة الأطراف المعنية بالقطاع: يقضي الوقوف على آراء الأطراف المعنية بالقطاع، وهم أصحاب القرار السياسي، والمستثمر، والعملاء، والعاملون في القطاع، حيث لكل منهم دور حساس في نجاح نظام الشراكة، كما أن لهم مصالح مختلفة. لذلك يقضي استشارتهم والوقوف على آرائهم من أجل مراعاة هذه المصالح وتحديد الأولويات على نحو يتناسب مع إنجاز مشروع الشراكة وتحقيق أهدافه.

إلا أن بعض الحكومات يتردد في استشارة الشعب خشية توقعاته المرتفعة التي لا يمكن بلوغها، كما أنها تخشى عدم القدرة على السيطرة على تسرب المعلومات المتعلقة بالمشروع عند

(١١) نصت الفقرة (د) من المادة ٥ من القانون رقم ٤٣١ لعام ٢٠٠٢ المتعلق بتنظيم خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية، على أن من مهمات الهيئة الناظمة للقطاع "تنظيم التلزمات وإصدار التراخيص والإشراف على حسن تنفيذها ومراقبتها...".

القائمة، واتخاذ القرارات التنظيمية الضرورية. كما تقوم هذه الهيئة بدور بارز في تحديد معايير تشغيل مشاريع البنية التحتية المعنية سواء من الناحية الفنية أم من الناحية البيئية.

ب - كما تساهم الهيئة في اختيار المتعاقد مع الإدارة، وذلك من خلال تحديد الشروط والمؤهلات الواجب توافرها في الهيئة الخاصة، وهي تقوم بدور بارز في إدارة عمليات التلزم والاجتماع بالعارضين لتقديم الإيضاحات، وتقدم المعونة اللازمة لتقييم العروض واختيار المتعاقد الذي يقدم العرض الأفضل. كما تتولى الإشراف على صوغ العقود التي يوقعها طرفا العقد.

ج - وهي تقوم بدور رقابي تجاه تشغيل الهيئة الخاصة للمشروع استناداً إلى معايير الأداء المحددة مسبقاً، وذلك بهدف رقابتها للتأكد من تطابق نشاط الهيئة الخاصة مع بنود العقد. كما تؤدي الهيئة المنظمة دوراً في ضبط التعريفات التي يدفعها العملاء لقاء حصولهم على الخدمات، الأمر الذي يضمن عدم تجاوز التعريفات الاعتبارية الاجتماعية للمواطنين.

د - كما تقوم الهيئة بفض النزاعات الناشئة عن تنفيذ الشراكة، فتؤدي دور الوسيط بين طرفي الشراكة عند حصول نزاع حول تنفيذ بنود العقد، بهدف التوفيق بينهما وعدم توسع الخلاف. ويمكن أن يعطيه نظام الشراكة حق القيام بدور الهيئة التحكيمية، وخصوصاً أنها هيئة مستقلة عن طرفي العقد فتقوم بالفصل بالنزاع دون اللجوء إلى القضاء الذي يتطلب إجراءات قد تطول.

رابعاً: التحديات التي تواجه نظام الشراكة

تواجه تطبيق نظام الشراكة مجموعة من التحديات على مختلف المستويات، أهمها:

١- التحديات السياسية

يحتاج الأخذ في نظام الشراكة إلى تبنيه من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويحتاج بعض أنواع الشراكة إلى إجازته بقانون كعقد الامتياز، كما تقوم السلطة التنفيذية بدور بارز في وضع نظام الشراكة موضع التنفيذ. لذلك يواجه نظام الشراكة

UNIDO, BOT Guidelines (Austria: UNIDO Publications, 1996), p. 114.

النقاط التي تكون موضوع إشكال لدى العارضين. وذلك بعقد اجتماع يسبق تقديم العروض وخلال مهلة معقولة قبل المدة النهائية لتقديم العروض، بهدف إيضاح سبل إعداد جميع المستندات بالطريقة الصحيحة.

يتولى المشتركون الناجحون في التأهيل المسبق إعداد عروضهم استناداً إلى التعليمات المحددة من قبل الهيئة المنظمة لعمليات التلزم، وتتضمن هذه التعليمات سبل تقديم العروض ومضمونها ومعايير التقييم. وغالباً ما يقسم العرض إلى قسمين، يوضع كل قسم ضمن مغلف على حدة. يتضمن المغلف الأول العرض الفني والإداري، ويحتوي الثاني على العرض المالي.

يجري تقييم العروض الفنية والإدارية على أساس الشروط والمؤهلات المطلوبة في دفتر الشروط التي يجري إثباتها بموجب مستندات محددة. ويتم فتح العروض المالية للعارضين الذين تقدموا بالمستندات المطلوبة وأثبتوا توافر المؤهلات المطلوبة منهم. ومن ثم تبدأ عملية تقييم العروض المالية واختيار صاحب العرض الأفضل.

يقتصر دور الهيئة المختصة بعمليات التلزم على اختيار العارض الأفضل الذي ترسو عليه الصفقة مؤقتاً، ولا ترسو بصورة نهائية إلا بعد تصديق الجهة المختصة في الدولة، ومن ثم يجري توقيع العقد بين الدولة من ناحية وصاحب العرض الأفضل من ناحية أخرى.

٣- إنشاء هيئة منظمة للقطاع المعني

يقتضي لنجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص إنشاء هيئة تتولى تنظيم القطاع المعني والإشراف على اختيار الهيئة الخاصة وممارسة رقابة على حسن تنفيذ نظام الشراكة. والهيئة المنظمة سلطة إدارية مستقلة عن الوزارة المعنية، الأمر الذي يمكّنها من ممارسة مهماتها بحياد. ومن أهم المهمات التي تشاط بهذه الهيئة، هي:

أ - تنظيم القطاع موضوع الشراكة، فتتولى الهيئة المنظمة تشخيص الأوضاع القائمة في القطاع وتحديد الحاجات التنظيمية التي يتطلبها تنفيذ الشراكة، وهو أمر قد يستلزم تعديل التشريعات

(١٢)

العائد الذي يسعى الشريك من القطاع الخاص إليه. وفي الوقت عينه توجد هذه التعريفات على تماس مباشر مع حاجات الناس، لذلك يقتضي أن تبقى التعريفات ضمن المستوى المقبول الذي لا يتعارض مع الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. وتؤدي الهيئة المنظمة دوراً أساسياً في مواجهة هذا التحدي^(١٤).

٣- التحديات الاقتصادية

يُنْتَظَر أن يؤدي اعتماد نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى زيادة الاستثمارات الأجنبية، وهو ما يعزز الاقتصاد الوطني، إلا أنه يُخَشَى من هيمنة رؤوس الأموال الأجنبية على الاقتصاد وانعدام التنافس في القطاع المعني، فيؤدي إلى احتكار يضر بالاقتصاد. كما يخلق الاستقرار الاقتصادي حافزاً لنجاح نظام الشراكة. وأهم التحديات الاقتصادية التي تواجه نظام الشراكة هي:

أ - عدم تحقيق الاستقرار الاقتصادي: يمتاز نظام الشراكة بتخفيف عبء إقامة وتشغيل البنية التحتية عن القطاع العام، وتمثل التعريفات أساس تمويل المشروع، لذلك تكون مدة العقد طويلة تتجاوز في بعض الأحيان العشرين سنة، فيكون التحدي الرئيسي لنجاح المشروع هو بقاء الأوضاع الاقتصادية مستقرة، فالتقلبات الاقتصادية تهدد المشروع من الناحية المالية وبالتالي تؤدي إلى فشله.

ب - هيمنة رؤوس الأموال الأجنبية: تعاني الدول النامية ضعف إمكانات القطاع الخاص، الأمر الذي يدفع الهيئات الخاصة الأجنبية إلى الاستثمار في مشاريع البنية التحتية، وهذا أمر له جوانب إيجابية لأنه يزيد من الاستثمارات ويجذب رؤوس الأموال، لكن يُخَشَى في الوقت نفسه هيمنة رأس المال الأجنبي وما يستتبع ذلك من تدخل أجنبي في شؤون الدولة المعنية.

ج - وجود بيئة تنافسية: يهدف نظام الشراكة إلى الحد من احتكار الدولة والهيئات العامة، لأن الاحتكار يحد من المنافسة، ويؤدي إلى تراجع جودة الخدمات المقدمة إلى الجمهور. ويقتضي لحسن تطبيق نظام الشراكة أن توفر الدولة البيئة التنافسية، وألا تمنح إدارة القطاع المعني لهيئة خاصة واحدة، وإنما يجب

تحديات سياسية، أهمها:

أ - عدم تحقق الاستقرار السياسي: يقتضي لنجاح نظام الشراكة تحقيق الاستقرار السياسي على مستوى السلطة التنفيذية، لأن هذه الشراكة تحتاج إلى إشراف ورقابة الدولة التي تؤدي دور المنظم للقطاع. ويؤدي عدم الاستقرار السياسي إلى تغيب القطاع العام عن القيام بدوره الضامن لحسن تنفيذ مندرجات العقد.

ب - غياب التوافق حول نظام الشراكة: لا يزال موضوع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص محل خلاف بين الاتجاهات السياسية والاقتصادية في البلاد، الأمر الذي يحول دون تبني هذا النظام رسمياً في لبنان. لذا، تلو نسبة المخاطرة في إطلاق هذا المشروع مخافة أن يتعرض للتوقف من جرّاء عدم التوافق هذا، وهو ما قد يؤدي في بعض الحالات إلى فسخ العقود وتكبيد الدولة والهيئة الخاصة خسائر فادحة.

٢- التحديات الاجتماعية

يرتبط على تطبيق نظام الشراكة تولي الهيئة الخاصة عمليات التشغيل بمعداتها وعمالها، في حين تمارس الدولة دور الرقيب والمنظم، لذلك توجد تحديات اجتماعية تتعلق بمصير العاملين السابقين في القطاع المعني ومستوى التعريفات على الخدمات المقدمة.

أ - مصير العاملين في القطاع: تتولى الهيئة الخاصة إدارة وتشغيل المشروع، معتمدة على العاملين لديها الذين يكتسبون المهارات اللازمة والخبرات المطلوبة. لكن تُطرح هنا بجد إشكالية أساسية حول مصير العاملين السابقين في القطاع وإمكان استيعابهم ضمن المشروع الجديد أو صرفهم من الخدمة. وهذا أمر يهدد شريحة كبيرة من المواطنين، ويخلق تحدياً اجتماعياً يدفع تيارات سياسية ونقابية إلى معارضة نظام الشراكة. لذلك يجري في ظل نظام الشراكة تحديد مصير العاملين السابقين وفق أسس تضمن حقوقهم وتحقق العدالة الاجتماعية^(١٣).

ب - تحديد مستوى التعريفات: تمثل التعريفات التي تدفع من قبل العملاء أساس تغطية نفقات المشروع ومعيّاراً لتحديد

(١٣) نص القانون رقم ٤٣١ لعام ٢٠٠٢ المتعلق بتنظيم خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانية، والقانون رقم ٤٦٢ لعام ٢٠٠٢، على إنشاء هيئة وطنية تتولى تنظيم القطاع.

(١٤) نصت الفقرة (ج) من المادة ٨ من القانون رقم ٢٢٨ لعام ٢٠٠٠ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة على ضرورة "ضمان حقوق العمالة الوطنية العاملة في المشروع العام المراد خصصته بالكيفية التي يراها المجلس محققة للعدالة وفق أسس يحددها المجلس ويعلنها".

كان أهمها: شركة طريق بيروت - دمشق عام ١٨٥٩، وشركة مياه بيروت عام ١٨٧١، وشركة الترامواي عام ١٨٨٢، وشركة مرفأ بيروت عام ١٨٨٧.

كما عرفت طريقة امتياز المرفق العام ازدهاراً في أوائل عهد الانتداب الفرنسي بين عامي ١٩٢٣ و ١٩٣٠، حيث منحت سلطات الانتداب أكثر من ١٨ امتيازاً، كما منحت الدولة اللبنانية عقب الاستقلال مجموعة من الامتيازات الكهربائية والمائية التي لا يزال بعضها قائماً إلى يومنا هذا.

ج - الشركات المختلطة: نص عدد من التشريعات اللبنانية على إنشاء شركات مختلطة لإدارة مرافق عامة اقتصادية، سواء كان ذلك في مجال السياحة أو كان في مجال الزراعة أو الإسكان. إلا أن هذه التشريعات لم توضع موضع التنفيذ. وتعد الشركة المختلطة التي أدارت تلفزيون لبنان سابقاً من أهم النماذج التطبيقية لطريقة الشركة المختلطة، حيث أسست هذه الشركة وصدر نظامها الأساسي.

د - عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT): أخذ في عقد البناء والتشغيل والتحويل كوسيلة لإقامة وتشغيل المرافق العامة الاقتصادية. من أهم هذه المرافق: إقامة شبكة الهاتف الخليوي وتشغيلها، بحيث أسند إلى شركتين خاصتين إقامة شبكة الاتصالات الخليوية ووضع البرامج التقنية العائدة لها وتشغيلها، على أن تعود إلى الدولة عند نهاية العقد؛ وإقامة وتشغيل مرفق جعبتا السياحي؛ وإقامة وتشغيل فندق ومسرح ومدينة ملاهي في معرض رشيد كرامي الدولي في مدينة طرابلس اللبنانية. وبناء وتشغيل مواقف للسيارات في مطار بيروت الدولي.

هـ - عقود الإدارة: من أهم عقود الإدارة التي أخذ فيها في لبنان عقداً لإدارة شبكتي الخليوي المبرمة مع كل من شركتي Alfa و Mtc؛ وعقد إدارة مرفق تزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت الدولي؛ وعقد إدارة المطاعم في مطار بيروت الدولي؛ وعقد إدارة واستثمار السوق الحرة في مطار بيروت الدولي^(١٧).

٢- مشروع القانون المنظم لشراكة القطاعين العام والخاص

(١٥) نصت الفقرة (ب) من المادة ٨ من قانون تنظيم عمليات الخصخصة على "حماية مصالح المستهلك من حيث مستوى الأسعار وجودة السلع والخدمات في المجالات التي يصعب التنافس فيها، وذلك من خلال الجهات الرقابية المختصة المنشأة بموجب القوانين القطاعية".

(١٦) انظر: السفير، ٢٥/٣/٢٠١١.

(١٧) مروان القطب، طرق خصخصة المرافق العامة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩)، ص ٤٣٥ وما بعدها.

تصنيف الأنشطة الموجودة في القطاع ومنح تشغيلها لأكثر من هيئة خاصة تتنافس في ما بينها، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإنتاجية وارتفاع جودة الخدمات^(١٥).

خامساً: التجربة اللبنانية في الشراكة بين القطاعين العام والخاص

وجدت الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان منذ عهد العثمانيين، وأخذت الدولة اللبنانية في عدد من نماذجها، سواء التقليدية، كامتياز المرفق العام والشركات المختلطة، أو الحديثة، كعقود البناء والتشغيل والتحويل وعقود الإدارة. إلا أنه لا يوجد تشريع يحدد الإطار القانوني لهذه الشراكة. وحدثاً برزت أهمية نظام الشراكة على المستوى العالمي والمحلي، لذلك تقدمت الحكومات المتعاقبة بمشروع قانون ينظم الشراكة، إلا أن هذا المشروع تعرض لعدد من الانتقادات.

١- أنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص المعتمدة في لبنان

اعتمد في لبنان عدد من أنماط الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إقامة البنية التحتية، من أهمها:

أ - عقود الخدمات: تعتمد هذه العقود بصورة واسعة في لبنان، فيجري في قطاع الكهرباء، على سبيل المثال، إبرام مجموعة كبيرة من عقود الخدمات تتعلق بتأمين التجهيزات وتوزيع الطاقة وتشغيل المعامل وصيانتها. كما تجري إدارة الحاويات في مرفأ بيروت وفق هذا النوع من العقود. وحدثاً وقع وزير الاتصالات ورئيس جمعية المصارف ورئيس مجلس إدارة "سوديتيل" مذكرة تفاهم تهدف إلى توفير خدمة الإنترنت المجاني في الحدائق العامة في لبنان في سياق الشراكة بين القطاعين العام والخاص^(١٦).

ب - الامتيازات: عُرف نظام الامتياز في لبنان منذ العهد العثماني، حيث منحت السلطنة العثمانية مجموعة من الامتيازات

الفاصلة بين الخصخصة والشراكة، فالتعريفات الواردة في المادة الأولى من نص المشروع أثارت التباساً أكثر مما أدت إلى توضيح المصطلحات؛ وعدم وجود تحديد لأنواع الشراكة التي يمكن الاستناد إليها عند اعتماد الشراكة، كما لا يوجد تحديد للمشاريع التي تخضع لأحكامه؛ وتجاوز المادة ٨٩ من الدستور التي تنص على أنه لا يجوز منح امتياز أو احتكار إلا بموجب قانون، وعدم النص على خضوع المشروع موضوع الشراكة لرقابة ديوان المحاسبة الذي يسهر على حماية المال العام وحسن تطبيق القوانين والأنظمة المالية، فضلاً عن أن طريقة اختيار الشريك من القطاع الخاص غير واضحة، الأمر الذي يستوجب تطبيق الأحكام المنصوص عنها في قانون المحاسبة العمومية. وإن كان مفهوم الشراكة منفصلاً عن مفهوم الخصخصة، فما هي أسباب إناطة عملية الإشراف والتحضير والتنفيذ للعقود الخاصة بالشراكة بالمجلس الأعلى للخصخصة؟ وقد ورد في الأسباب الموجبة لمشروع القانون أن أحد شروط نجاح الشراكة هو إنشاء وحدة مركزية تتمثل فيها الوزارات المعنية، إلا أنه لا يتبين أن المشروع ينشئ هذه الوحدة.

ج - وجهة النظر المؤيدة لمشروع القانون

رد أنصار مشروع القانون على الانتقادات السابقة^(٢٠)، بأن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست خصخصة، لأن الشراكة تتضمن "شراء القطاع العام خدمات وأصولاً من القطاع الخاص وليس بيعاً للأصول إلى القطاع الخاص كما هي الحال في الخصخصة"؛ وإن الشراكة لا تتضمن منح امتيازات لكي تستدعي تطبيق المادة ٨٩ من الدستور وإنما تقوم على توقيع عقد بين طرفين تحدد لكل منهما حقوقه وواجباته؛ فضلاً عن أن شركة المشروع هي شركة خاصة، وبالتالي فهي لا تخضع لرقابة ديوان المحاسبة. أما بالنسبة إلى إجراءات اختيار الهيئة الخاصة

وضعت حكومة الرئيس فؤاد السنيورة عام ٢٠٠٧ مشروع قانون يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أنه لم يأخذ مساره إلى المناقشة والإقرار، ليعاد طرحه من جديد عام ٢٠١٠، ولكن هذه المرة من قبل النائب علي حسن خليل. واستدعى وضع هذا المشروع حاجة لبنان إلى عدد من مشاريع البنية التحتية، سواء في قطاع الكهرباء أو في مجال التنقيب عن النفط. إلا أنه كان موضع انقسام بين مؤيد ومعارض بسبب تضمنه مجموعة من الثغرات.

أ - الأسباب الموجبة لتنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص

استوجب وضع مشروع قانون ينظم الشراكة بين القطاعين العام والخاص مجموعة من الاعتبارات، أهمها: وجود الحاجة إلى إقامة مجموعة كبيرة من مشاريع البنية التحتية (على سبيل المثال: معامل إنتاج الطاقة الحرارية، سدود المياه، محطات تكرير المياه، معامل معالجة النفايات، والتنقيب عن النفط)؛ وضعف إمكانيات الدولة وعدم قدرتها على تمويل هذه المشاريع، فالإنفاق الاستثماري في الموازنات العامة لا يتجاوز السبعة في المئة من إجمالي الإنفاق العام. كما أن حجم الدين العام وخدمته تحولان دون زيادة الإنفاق؛ ويوجد لدى المصارف اللبنانية كتلة نقدية تتجاوز الـ ١٢٥ مليار دولار أمريكي يمكن أن توفر تمويلاً لهذه المشاريع إذا ما طبقت نظام الشراكة، بحيث تعود الفائدة على القطاع المصرفي أيضاً^(١٨).

ب - وجهة النظر المعارضة لمشروع القانون

وجه فريق من الخبراء مجموعة من الانتقادات إلى مشروع القانون^(١٩)، أهمها: الافتقار إلى تحديد دقيق لمفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعدم وضع الحدود

(١٨) انظر: رائد الخطيب، "رؤية مجلس الخصخصة وجمعية المصارف لمشروع شراكة القطاعين العام والخاص"، المستقبل، ١٠/٥/٢٠١٠.

(١٩) انظر: سابين عويس، "قانون الشراكة يخضع للتباين ويستوجب التعديل"، النهار، ٢/٩/٢٠١٠، وحسن لحاف، "قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص: بين نص غامض ونقد غير واضح"، السفير، ١٨/٩/٢٠١٠.

(٢٠) انظر: رائد الخطيب، "آليات وشروط نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، المستقبل، ١٠/٨/٢٠١٠.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

خاتمة وتوصيات

ما لا شك فيه أن نظام الشراكة أصبح موضوعاً يفرض نفسه بإلحاح، سواء لناحية البحث عن مخرج لإقامة وتشغيل مشاريع البنية التحتية، وخصوصاً في ظل الإمكانيات المحدودة للدولة اللبنانية، أم لناحية إيجاد فرص استثمار مشجعة لتحويلات وودائع اللبنانيين في المصارف. ويقتضي العمل على إصدار قانون يمثل الإطار العام المنظم للشراكة، والذي يحدد المفاهيم بصورة واضحة، وينص على إجراءات محددة لاختيار الهيئة الخاصة تتجنب الثغر الموجودة في قانون المحاسبة العمومية. وفي هذه العجالة نقدم مجموعة من التوصيات التي تساهم في نجاح نظام الشراكة في لبنان، أهمها:

- ١- العمل على إشراك الرأي العام في النقاش الدائر حول خيار الشراكة بهدف الوصول إلى توافق ما بين التيارات السياسية والاقتصادية المختلفة على صيغة مقبولة لهذا المشروع، من أجل تأمين الاستقرار السياسي الذي يضمن استمرارية تنفيذه.
- ٢- إحاطة إجراءات اختيار الهيئة الخاصة بأكبر قدر من الشفافية والمصادقية واختيار الشركاء على أساس الكفاءة والمؤهلات بعيداً من الاعتبارات غير الموضوعية.
- ٣- إبرام عقود الشراكة بصورة متوازنة وشاملة ترعى حقوق والتزامات طرفي العقد وتأخذ في الحسبان المستجدات التي يمكن أن تطرأ.
- ٤- تفعيل دور الهيئات المنظمة لقطاعي الكهرباء والاتصالات، وتمكينها من القيام بدورها بصورة محايدة، فهي الضامن لحسن تنفيذ عقود الشراكة والحامي لحقوق المواطنين الاجتماعية.
- ٥- الاستفادة من إمكانيات القطاع المصرفي اللبناني الذي يستطيع أن يمول مشاريع البنية التحتية دون تكبيد الخزينة العامة أعباء إضافية.
- ٦- تعزيز حوافز الاستثمار أمام ودائع اللبنانيين المكثسة في المصارف.

فتنص المادة الخامسة من مشروع القانون على أنه ”يراعى في اختيار الشريك الخاص مبدأ الشفافية والمساواة بين المشاركين. وفي مطلق الأحوال لا يجوز التعاقد مع شريك خاص أعلن إفلاسه...”

د - تعقيب على وجهتي النظر

لا يمكن الفصل التام بين مفهومي الشراكة والخصخصة، وإن كانت الشراكة لا تدخل ضمن نطاق المفهوم الضيق للخصخصة، إلا أنها أحد أوجه الخصخصة بمفهومها الواسع؛ فقانون تنظيم عمليات الخصخصة رقم ٢٢٨ لعام ٢٠٠٠ أخذ في المفهوم الواسع للخصخصة، فعرّفها بأنها ”تحويل المشروع العام كلياً أو جزئياً أو تحويل إدارته كلياً أو جزئياً بأحد الطرق القانونية إلى القطاع الخاص، بما فيها نظام الامتياز أو الأنظمة الحديثة المشابهة لإقامة وإدارة مشاريع اقتصادية لمدة معينة“. وهذا يعني أن الشراكة تدخل ضمن مفهوم الخصخصة وفقاً لتعريف المشرع اللبناني.

لا يمكن تجاوز المادة ٨٩ من الدستور، وخصوصاً عندما يتضمن نظام الشراكة قيام هيئة خاصة على نفقتها ومسؤوليتها بإدارة مرفق عام لمدة معينة، فنكون في صدد منح امتياز لا يتم إلا بموجب قانون.

تنص الفقرة الخامسة من المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ لعام ١٩٨٣ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، على أنه تخضع لرقابة ديوان المحاسبة، ”المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف“. وبالتالي إذا تضمن نظام الشراكة تمويل الدولة للمشروع فيقتضي أن يخضع لرقابة ديوان المحاسبة.

تقضي القواعد العامة بالخضوع لأحكام صفقات اللوازم والأشغال والخدمات المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية عند اختيار المتعاقد مع الإدارة، ولا يمكن عدم تطبيقها إلا في حال صدور قانون يحدد إجراءات أخرى لاختيار الهيئة الخاصة التي تنفذ المشروع.

يستوجب عدّ الشراكة نوعاً من أنواع الخصخصة قيام المجلس الأعلى للخصخصة بالدور الأساسي في تطبيق نظام



الشراء العام لتحفيز القطاع الخاص على الابتكار^(١)

إعداد: فريق النشر في المعهد

إن الاهتمام المستجد هذا يأخذ بعين الاعتبار تأثير الشراء العام في خطط إصلاح الموازنة العامة وترشيد الإنفاق من جهة، ودوره كرافعة في المجالين الاجتماعي-الاقتصادي والبيئي لا سيما في إطار تطوير الابتكار، وهذا الدور الأخير بدأ يستحوذ على اهتمام النخب الفكرية في القطاعين العام والخاص لمواجهة التحديات المالية التي باتت تهدد الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للدول. ويمكن في هذا الإطار، الإشارة إلى ظاهرة ارتفاع حجم المشتريات العامة من إجمالي الناتج المحلي لدول مجموعة منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)، إذ أشار تقرير صادر عن المنظمة بعنوان "السياسة العامة في مواجهة الأزمة الاقتصادية: الإستثمار في الابتكار لنمو طويل الأمد"، إلى أن حكومات عدة أعضاء لجأت منذ العام ٢٠٠٦ إلى الشراء الحكومي بهدف مواجهة الانكماش الاقتصادي، فطرح حزمة من الحوافز المالية لتحفيز الابتكار من خلال دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة والاستثمار في مشاريع البنى التحتية الذكية وتشجيع أنشطة البحث والتطوير والاستثمار في التعليم والتدريب بالإضافة إلى مشاريع صديقة للبيئة^(٢).

والواقع أن لجوء الحكومات إلى تبني سياسة عامة في الشراء تأخذ بعين الاعتبار دعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة لتحقيق غايات اجتماعية - اقتصادية أو بيئية ليست ممارسة حديثة أو وليدة الأزمة الاقتصادية الراهنة، إذ كانت هذه الممارسات، كما سنبين لاحقاً، مطبقة في بعض الدول، لكنها بدأت بالانتشار عالمياً كأحد الحلول الممكنة التي تنتهجها الحكومات لتنشيط الإنتاج ودفع عجلة الإقتصاد وزيادة القدرة التنافسية في الأسواق العالمية

تواجه الحكومات حول العالم تحديات القيام بخيارات اقتصادية سليمة تساعد في تحفيز النمو، وخلق فرص عمل، وتعزيز الاستقرار الاجتماعي، وتحقيق مزيد من الإيرادات، بالإضافة إلى ترشيد النفقات. وتعتبر المشتريات العامة أداة مالية أساسية لتحقيق هذه الأهداف نظراً إلى حجم المبالغ المنفقة في هذا المجال، والذي يبلغ حالياً ١٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي للدول كمعدل عام، وهذا يعطي الحكومات حيزاً للإتيان بنتائج مهمة على الصعيد الاقتصادي، ولا سيما في إطار تحفيز المؤسسات المتوسطة والصغيرة على الابتكار والمنافسة.

تعمم الإدارة العامة طلباً لشراء سلعة أو برنامج إلكتروني غير متوفر في السوق، ويتطلب التقدم بالعرض قيام المورد بتطوير هذه السلعة، أي بكلمة أخرى، يحتاج إلى القيام بجهود البحث والتطوير (R&D) قبل التوريد. عُرِفَت هذه الظاهرة سابقاً بالشراء العام التكنولوجي، وتطور المفهوم باتجاه استعمال الشراء العام من أجل تحفيز الابتكار في القطاع الخاص^(٣).

في السنوات الأخيرة، تطورت النظرة إلى المشتريات الحكومية حيث باشرت حكومات عدة حول العالم، أكانت حكومات دول صناعية أم حكومات دول نامية الاهتمام بسياسة الشراء العام ودعم قطاع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على الابتكار والمنافسة بالنظر لدينامية هذا القطاع وحجمه ومساهمته في الناتج المحلي الإجمالي.

(١) يعنى هذا التقرير بدور الشراء، الذي تقوم به الإدارات والمؤسسات العامة، في تحفيز الابتكار لدى المؤسسات المتوسطة والصغيرة، ولا يتطرق إلى دور المؤسسات الخاصة الكبيرة في هذا المجال. إن مفهوم التحفيز يشير إلى الدور الذي يؤديه طلب الشراء العام في تحفيز إنتاج ابتكاري، وهو يختلف بذلك عن مفهوم تخصيص جزء من عقود الشراء العام للمؤسسات المتوسطة والصغيرة.

(٢) Edquist, Charles. "Public Procurement for Innovation: a Pilot Study" Centre for Innovation, Research and Competence in the Learning Economy (CIRCLE) Publications, Lund University <http://www.circle.lu.se/publications>.

(٣) "Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth." OECD (2009)

تتباين الأهداف التي تضعها الحكومات لسياساتها في دعم المؤسسات المتوسطة والصغيرة. فضلاً عن بحثها عن الجدوى الاقتصادية الواضحة، تفضل بعض الحكومات التركيز على معايير أخرى لسياسة الشراء كالاستقرار السياسي، والتماسك الاجتماعي، والتخفيف من حدة التمييز العرقي والإثني، و تعزيز المشاركة في الحياة العامة، وتوزيع أكثر عدالة للثروات الوطنية، والإنصاف وتشغيل العمالة، والإنماء المحلي المتوازن، فضلاً عن التعاون الإقليمي لخدمة المنافسة والابتكار.

التجربة الأميركية^(٥)

منذ تسعينيات القرن الماضي، وفي إطار دعمها لمؤسسات الأعمال الصغيرة، ولا سيما تلك التي تديرها النساء والأقليات والأشخاص ذوو الاحتياجات الخاصة وقدامى الجنود، أقرت الحكومة الفيدرالية للولايات المتحدة الأميركية قانوناً يمنح ٢٣٪ من عقود الشراء الرئيسية الفيدرالية لمؤسسات الأعمال الصغيرة التي لم يكن في إمكانها الحصول على هذه العقود في إطار التنافس الحر في السوق. كذلك وفرت لهذه المؤسسات قروضاً ميسرة بواسطة المصارف التجارية، بالإضافة إلى التدريب والمشورة وأنشطة التعاون والتسويق. وقد صيغ مسعى الحكومة هذا، ومنذ البداية، بما يتوافق مع بيئة الأعمال المحلية والثقافة المجتمعية التي تعتمد على اقتصاد السوق والاستثمار الحر والمنافسة التجارية. بذلك، تم تبرير قرار تخصيص المؤسسات الصغيرة بحصة من عقود الشراء الفيدرالية من خلال السعي لدعم الابتكار وتشجيع روح المبادرة الفردية، الأمر الذي يساهم في خلق فرص العمل، فضلاً عن تحريك عجلة الاقتصاد. ورافق هذا التوجه تطوير العديد من الأبحاث، بين عامي ١٩٨٥ و ٢٠٠٣، حول دور المؤسسات الصغيرة في تطوير الاقتصاد، وقد أشارت معظم هذه الأبحاث إلى ما تتمتع به المؤسسات الصغيرة

فضلاً عن اعتبارها وسيلة من وسائل الحد من الفقر والبطالة. إن الاهتمام بسياسة المشتريات العامة جاء مترافقاً مع السعي لإعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في الاقتصاد، ومستوى أعلى من المشاركة في التخطيط ومراقبة تنفيذ كل ما يتعلق بصرف المال العام، والقدرة على قياس فاعلية المؤسسات الحكومية في تنفيذها لهذه السياسة من خلال توسيع قاعدة المساءلة المجتمعية. وتشير بعض الدراسات إلى وجود ارتباط جلي بين نمو مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة وزيادة في الاقتصاد الرسمي إذ يعتبر هذا القطاع قوة محركة للنمو الاقتصادي بالإضافة إلى كونه مصدراً لغالبية فرص العمل في كثير من البلدان.

وتحتاج حكومات منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، لا سيما وهي على أهبة الدخول في مرحلة جديدة من بناء مؤسسات الدولة، حيث يشكل دعم أنشطة التنمية المحلية عنصراً حاسماً في قدرتها على تحقيق الإصلاح وتعزيز الاستقرار الداخلي، إلى إيلاء السياسة العامة للشراء الحكومي الأهمية اللازمة، والاستفادة من التجارب والممارسات العالمية في هذا المجال والتي تتفق، على الرغم من اختلاف المقاربات بينها، على أهمية تعاون الشاري العام مع أصحاب المصلحة في كل قطاعات الإنتاج، بالإضافة إلى الانفتاح نحو الأكاديميين والخبراء والهيئات المهنية والمدنية، من أجل تحفيز النشاط البحثي والتوصل إلى سياسة مشتريات تراعي المعايير الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. ويكتسب هذا التعاون أهمية خاصة في البلدان النامية للبحث في كيفية الاستفادة مما جاء في اتفاقية منظمة التجارة العالمية لجهة أخذ أوضاعها بعين الاعتبار وتطوير هذا الحيز وتوسيعه وتدعيمه وشحن الطاقات المبدعة للتوصل إلى إنتاج وطني ذات قيمة مضافة عالية، الأمر الذي يؤمن المنافسة في الأسواق العالمية^(٤).

٨٥٪ من إجمالي فرص العمل الجديدة في دول الاتحاد الأوروبي بين عامي ٢٠٠٢-٢٠١٠ استحدثتها المؤسسات المتوسطة والصغيرة.

(٤) تشير العديد من الدراسات إلى أن التعلم القائم على التفاعل بين المنظمات مسألة حيوية في تطوير منظومة ابتكار. وفي هذا الإطار يمكن تنظيم مجموعات عصف أفكار أو مشاريع بحثية بشأن بعض الحاجات أو نقاط الضعف في مجال الشراء، وإشراك المستخدمين النهائيين لهذه السلعة والسياسيين والشركات وصانعي القرار والاقتصاديين وعلماء النفس والعلوم السياسية في عملية التوصل إلى أفكار شراء مبتكرة تستجيب للحاجات المحلية. فالتعدد، كما يقول أحدهم، هو مفتاح الابتكار.

Reed, Timothy S., Patricia G. Luna, and William C. Pike. *Balancing Socioeconomic and Public Procurement Reform Goals: Effective Metrics for Measuring Small Business Participation in Public Procurement*, N.p.: PrAcademics Press, 2005. (٥)

ويعكس تزايد الأبحاث في هذا المجال ديناميكية النخب والمراكز الفكرية الأميركية ومدى مساهمتها في تطوير رأي عام ضاغط على صانعي القرار في إطار التنافس بين أصحاب المصلحة لدعم توجه اقتصادي واجتماعي محدد دون آخر. كذلك، فإن اهتمام الدراسات بتقييم الأثر الكلي لسياسة الشراء ذات البعد الاجتماعي-الاقتصادي ومدى تحقيقها الأهداف التي وضعت من أجلها وقياس فاعلية المؤسسات الحكومية في تنفيذ هذه السياسة ودرجة التزامها بتطبيق القوانين والإجراءات المرعية في القطاع العام، يعكس مستوى المشاركة المجتمعية في التخطيط ومراقبة تنفيذ كل ما يتعلق بصرف المال العام. لذا نجد اليوم، أن من بين الأمور التي يجري إعادة النقاش بشأنها هو مدى استجابة العقود المخصصة لهذه الأعمال لمبدأ تحقيق القيمة الفضلى من المال العام، وتحقيقها للفاعلية المطلوبة في تلبية الحاجات بالإضافة إلى سبل تعزيز الشفافية في أداء المؤسسات الحكومية، والاستفادة القصوى من تقنيات المعلوماتية، وجميع هذه الأمور ينظر إليها بوصفها ضمانات لمحاربة مخاطر الفساد والهدر الملازمين لإدارة المال العام^(١).

من مميزات جعلها قادرة على تحقيق الأهداف الحكومية على أكثر من صعيد. فالتركيبية التنظيمية المرنة والتواصل الداخلي ودافع البحث عن فرص للابتكار من أجل تأمين البقاء وسرعة الاستجابة لمتطلبات سوق متغير، جميعها ميزات لا تتوافر في الشركات الكبيرة التي تعتمد على التراتبية وتخشى المغامرة في مجالات غير مدروسة. وتشير بعض الدراسات إلى أن الجرأة والإقدام على المخاطرة، اللذين يميزان المؤسسات الصغيرة، يجعلها فاعلية الابتكارات التقنية لديها تتفوق بثلاثة أضعاف على الابتكارات التي طورت في الشركات الكبرى، ويبدو أن صناعات بكاملها بنيت على ابتكارات وفرتها المؤسسات الصغيرة. وتشير دراسات أخرى إلى أهمية دور المؤسسات الصغيرة في تعزيز العمالة، إذ أظهرت نتائج دراسة حول تطور الوظائف خلال فترة خمسة أعوام، أن ٧٠ إلى ٨٠٪ من الوظائف الجديدة خلقتها المؤسسات الصغيرة، وأن العمل في هذه الأخيرة يشكل فرصة كبيرة لتطوير اليد العاملة. ولا سيما أن هذه الصناعات تجذب اليد العاملة ذات الكلفة المتدنية وغير المتخصصة وعدداً كبير من النساء والفئات المهمشة.

يعتبر التقرير الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تجربتي فنلندا وكوريا مثالين رائدين عن الاستغلال الأمثل لأنشطة البحث والتطوير لخلق ظروف مؤاتية لتحقيق انتعاش اقتصادي وتقليص عمر الازمة الاقتصادية ونطاقها. وكانت فنلندا شهدت في النصف الأول من التسعينيات، أزمة اقتصادية عميقة للغاية أدت في غضون أربع سنوات إلى انخفاض الإنتاج بنسبة تجاوزت ١٠٪ وارتفاع معدلات البطالة إلى ما يقارب ١٧٪، أي أربعة أضعاف ما كانت عليه، وتوازي ذلك مع أزمة حادة هددت أوضاع البنوك المحلية وأوصلت البلاد إلى ما يشبه حالة الانهيار في الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري.

ويشير التقرير إلى أن التغلب على الأزمة وتحسين القدرة التنافسية وتعزيز المالية العامة، تطلب قيام الحكومة باتخاذ مجموعة تدابير جذرية ومكلفة للغاية اعتمدت على قطع معظم النفقات العامة تقريبا في جميع المجالات، مع طرح زيادات على بعض الضرائب. والمميز بالأمر، أن الحكومة الفنلندية استتنت مجالي البحث والتطوير من سياسة تجميد الإنفاق بل زاد الإنفاق عليهما بدل أن ينخفض، وبالأخص الدعم الذي قدمته "تيكيس" (أكبر وكالة تمويل فنلندية للتكنولوجيا والابتكار) والذي أثبت فاعلية كبيرة في تقصير فترة الانكماش الاقتصادي ووطأته، مما ساعد في وضع الأسس لانتعاش اقتصادي قوي. ومن بين التدابير الحكومية المرافقة التي رأى التقرير أنها ساعدت الاقتصاد الفنلندي في استعادة مسار النمو، الاستثمارات المتواصلة في التعليم ومشاريع "البنى التحتية الذكية" وكذلك الحوافز من أجل تحقيق التغييرات الهيكلية.

(٦) يرى البعض في الإصلاحات التي أدخلت على الشراء العام في سنتي ١٩٩٤ و١٩٩٦ ما يسيء إلى القدرة التنافسية للمؤسسات الوسطى والصغيرة لناحية منح عقود شراء سلعة واحدة إلى أكثر من مزود، وإزالة المنافسة، وإلغاء فرص تخصيص عقود ما دون الـ ٢٥٠٠ دولار للمؤسسات الوسطى والصغيرة، والاتجاه نحو شراء السلع من المتاجر مباشرة، واشتراط مقياس الأداء والادخار في سياسة الشراء وغيره. وشكلت عقود وزارة الدفاع الأميركية المخصصة للشركات المتوسطة والصغيرة، بصورة غير مخطط لها، مجالاً واسعاً للابتكارات الجديدة في المكونات الإلكترونية وبرامج الحاسوب والمعلوماتية، كذلك في تطوير الإنترنت.

ويقدم التقرير تجربة كوريا بوصفها نموذجاً لدور الإدارة العامة في تعجيل التكييف الهيكلي للخروج من الأزمة الاقتصادية واستعادة القدرة على المنافسة. كما يشير التقرير إلى أنه خلال الأزمة المالية الآسيوية أواخر التسعينيات، أدى تقليص مشاريع الشركات الكبيرة في كوريا إلى تسريح أعداد كبيرة من المستخدمين من ذوي المهارات العالية، وتخفيض كبير في الإنفاق على البحث والتطوير، وهذا ما دفع الحكومة الكورية إلى زيادة حجم الإنفاق على القطاع التعليمي بالإضافة إلى زيادة الميزانية المخصصة للبحوث والتطوير للتعويض عن التراجع في إنفاق الشركات في هذا الميدان. وعلاوة على ذلك، تعاملت الحكومة مع هذه الأزمة باعتبارها فرصة مؤاتية لقطاع المنشآت الصغيرة والمتوسطة القائم على التكنولوجيا، فتبنت مزيج متسق من تدابير السياسة العامة. ومن بين ما أقرت قوانين وإجراءات تساعد على تحسين بيئة الاستثمار للمشاريع الناشئة حديثاً وعلى نموها، وأنشأت صندوقاً لدعم المشاريع الخاصة وكذلك حوافز ضريبية للمستثمرين فضلاً عن اتخاذ تدابير لدعم البحوث التطويرية. وكان من شأن هذه التدابير أن غدت التوسع السريع في عدد الشركات العاملة في مجال البحث والتطوير (من حوالي ٣٠٠٠ عند بدء الأزمة إلى حوالي ٩٠٠٠ في العام ٢٠٠١) ٩٥٪ منها لشركات صغيرة ومتوسطة. وشهدت البلاد نمواً كبيراً في مشاريع الشركات من ١٠٠ مشروع عند بدء الأزمة إلى ٥٠٠٠ بحلول نهاية عام ١٩٩٩، ثم ارتفع هذا العدد إلى أكثر من ١١٠٠٠ بنهاية عام ٢٠٠١. أما الآثار الطويلة الأجل لهذه التدابير فجاءت ملفتة للنظر فبينما شكل إنفاق الشركات الصغيرة والمتوسطة ١٢٪ فقط من مجمل أعمال الإنفاق على البحث والتطوير عام ١٩٩٧، ارتفع هذا الرقم إلى ٢٤٪ بحلول عام ٢٠٠٦. ويرى التقرير أنه إذا كان من التبسيط إرجاع أسباب تعالي كوريا من هذه الأزمة إلى سياسة الإدارة المالية العامة، فإن هذه السياسة ساعدت بلا شك في تشكيل بيئة حاضنة للأعمال والمشاريع الجديدة وهو ما مكنها على اقتناص الفرص الناشئة في السوق العالمية.

المصدر: OECD (2009) "Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth."

التجربة الأوروبية

والابتكار. وترتكز هذه الخطوات، وفق ما جاء في تقرير بعنوان "نحو مشتريات حكومية مبتكرة: المشتريات العامة كدافع على

المهارات والابتكارات في المجتمعات المدنية" (٧) على ما يلي:

- قيام حوار بين المشتري والبائع حول الأبعاد التقنية والتنافسية كشرط أساسي لإدراك الطرفين مواقف واحتياجات كل منهما.
 - تسهيل شروط وضع مواصفات ترتكز على فعالية الأداء العملي للسلعة والمعايير الضرورية، مما يسمح للمورد أن يتقدم أي تركيبة فنية مبتكرة تليح حاجة المشتري.
 - توفير خيارات للتقدم بعروض تستند إلى أفكار متنوعة وبديلة.
 - إتاحة المجال أمام انتقال الملكية الفكرية للموردين والمبتكرين وتمكينهم بالتالي من استغلال ابتكاراتهم في أسواق بديلة.
- وفي إطار هذا التوجه، يعرض التقرير تجربة هولندا التي طورت "إستراتيجية مشتريات تدعم الابتكار" فضمّنت الدعوات إلى عروض الشراء تحديات تخدم هذا الهدف، وأنشأت مركزاً للمعرفة، وهو مبادرة مشتركة بين القطاعين العام والخاص تهدف إلى زيادة الوعي من خلال إصدار نشرة تتضمن معلومات حول المشتريات

يلاحظ التباين بين النموذجين الأوروبي والأميركي فيما يتعلق بسياسات الدعم الاجتماعي - الاقتصادي. فقد اعتمدت الحكومات الأوروبية لعقود خلت على معونات الحكومة المباشرة من أجل تحفيزها الاقتصاد المحلي وعمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وقد صنفت عدداً من مجالات الدعم في خانة الاستثناءات لتخفيف التعارض بين الدعم المباشر من جهة، وبين منطق السوق الواحدة والتنافس الحر من جهة أخرى. ومع تنامي تأثير العولمة، بدأت المجموعة الأوروبية باعتماد الشراء الحكومي لتحفيز النمو ودعم المؤسسات الصغيرة، من خلال إدراج توجّهات جديدة في سياسة الشراء الحكومي تعتمد إضافة معيار الابتكار إلى معايير البيئة والإنصاف ودائماً وفق مبادئ الشفافية والمساواة والقيمة الفضلى للمال العام. وتقتصر التوجّهات الجديدة للاتحاد الأوروبي (Directives 2004/18/EC & 2004/14 EC) على المشتريين الحكوميين اعتماد خطوات محددة في جميع مراحل تزييم الأعمال والخدمات والتعهدات بما يعزز إمكانات الإبداع

Neves, Eurico. "Using Public Procurement to Drive Skills and Innovation in Urban Communities." *The Urbact Tribune* (n.d.) (٧) http://urbact.eu/fileadmin/general_library/NEVES_-_Unic_or.pdf.

الأوروبي وخطة عمل للتدريب ذات الصلة، وتبادل أفضل الممارسات في هذا الشأن.
ومن الجدير ذكره أن مجموعة دول تسعى إلى تقديم طلبات شراء مشتركة من أجل تشكيل مجموعة كبيرة من المشترين من شأنها تحفيز نمو صناعات مبتكرة في الدول الصغيرة.

للسويد تاريخ حافل من الإنجازات قبل تحرير احتكارات الدولة، ولا سيما في مجال التعاون بين قطاع الاتصالات الحكومي وبين شركة إريسكون أو بين وكالة الطاقة وبين شركة ABB للهندسة الكهربائية، وقد نجم عن هاتين المبادرات ابتكارات مميزة. غير أن الابتكار لا يزال يعاني من هيمنة الشركات الكبرى ويجري البحث حالياً عن حيز للمؤسسات المتوسطة والصغيرة الحجم، كتطوير برامج المعلوماتية وتقنيات الحفاظ على الطاقة والاتصالات وغيره. وخلصت الأبحاث التي شاركت فيها الوكالة السويدية للاقتصاد والإينماء المناطقي والوكالة الحكومية لأنظمة الابتكار بالتعاون مع المجلس الوطني للشراء العام في سنة ٢٠٠٦، إلى الاقتراحات التالية:

- تعزيز الشراء العام الذي يشجع نشاط البحث والتطوير.
- تشكيل مجموعة داعمة من الخبراء في هذا المجال، وذلك بمساعدة السلطات العامة.
- الإعلان عن تخصيص ١٪ من إجمالي المشتريات لتشجيع الابتكارات.
- تسليط الضوء على الشراء العام الناجح في هذا المجال وتشجيعه.

تجربة مدينة بوينس آيرس الأرجنتين: الشراء على مستوى البلدية^(٨)

توفر المعلومات حول تجربة هذه المدينة مثلاً عن الإصلاح في ممارسات الشراء الذي من شأنه تحقيق وفورات مهمة للحكومة وتخفيف القيود عن المؤسسات المتوسطة والصغيرة. ففي سنة ١٩٩٦، تعهدت المدينة، التي تبلغ موازنة الشراء لديها

الابتكارية وغيرها. كما ودعمت الإستراتيجية تبادل المعارف بين المشترين العموميين في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة بما فيها الصحة والتعليم والهيئات العامة المحلية. وقد خلصت هذه المبادرة المشتركة إلى وضع خطة عمل حول تصورات وأهداف محددة، من بينها، تخصيص ٢,٥٪ من مجموع موازنة الشراء الحكومي لسلع أو خدمات لا تزال غير متوفرة في الأسواق المحلية.

ومن بين التوصيات العديدة التي يقترحها التقرير الذي أعده البرنامج الأوروبي للتعلم وتبادل الخبرات لتعزيز تطور مديني مستدام، ما يلي:

- أن يقوم المشتري العام، في مرحلة التحضير للشراء، بإنجاز دراسة الحاجات وتحضير الطلبات بالتعاون مع كل المشترين العموميين بما في ذلك الجامعات والمستشفيات والمؤسسات العامة على المستوى المحلي، وذلك من أجل خلق كتل من شأنه التأثير في تطوير حلول ابتكارية، بالإضافة إلى تنفيذ دراسات استشرافية تحلل أوضاع السوق قبل إطلاق المناقصات العمومية.
- إعطاء الشراء العام دوراً في تعزيز الممارسة لثقافة الابتكار والتعلم من خلال إقامة قنوات اتصال مع الموردين المحتملين وإبرام العقود تعتمد على معيار الجودة والسعر معاً، إذ ترى التوصيات أن التفاعل بين مسؤولي الشراء والموردين في المراحل المبكرة جداً من عملية الشراء قد يؤدي إلى مزيد من الابتكارات والحلول وإلى تعزيز الشراء الداعم للابتكار.
- دعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال الشراء، وتوسيع الشراكة بما يتخطى أعمال البنية التحتية والخدمات ليصل إلى مهام الإدارة المشتركة للأليات.
- إدراج العامل الاجتماعي، أو شرط استفادة المجتمع المحلي، في سياسة الشراء، بحيث تحقق هذه السياسة فوائد اجتماعية وبيئية واقتصادية أوسع، كتعزيز قدرات العمالة المحلية وتنمية مهاراتها وإنصاف النساء والأقليات وذوي الحالات الخاصة.
- تطوير ثقافة جديدة لدى مسؤولي الشراء الحكومي لدعم الابتكارات والمساهمة في تطوير حلول أكثر استدامة من خلال التدريب وتأمين سلة حوافز، والعمل على توحيد الإجراءات على صعيد أوروبا ككل، ونشر دليل المشتريات

SME and Export-Led Growth: are there Roles for Public Procurement Programmes? A Practical Guide for Assessing and Developing Public Procurement Programmes to Assist SMEs. N.p.: International Trade Centre n.d.: p.53-55

(٨)

لمراقبة عمل حكومتهم، وسهّل على المتعهدين والموردين التقدم للصفقات العامة بشكل متساو، وحقق وفراً مهماً ساعد تشيلي في تنفيذ برنامج الحكومة الإصلاحي على المدى القصير، وساهم في تحسين نوعية الخدمات الصحية والاجتماعية وغيرها على المدى البعيد. وقد أمنت الشفافية، بحسب التقرير، من خلال تعزيزها القدرات على الإشراف والتنسيق بين مختلف المؤسسات العامة، خدمة أفضل للمواطن، وخففت الهدر في الوقت المخصص لإنجاز المعاملات لدى المؤسسات العامة والقطاع الخاص على حد سواء، وجعلت التواصل يسير بشكل أفضل بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص وحسّنت المؤشرات والبيانات حول السوق، وبالنتيجة ساهمت في تخفيف الدافع إلى الفساد والفسح. وساهم ذلك أيضاً في تحسين التجارة الإلكترونية في تشيلي من خلال دخولها المبكر في هذا المجال.

يكفي أن يقوم المتعهد أو المورد بتسجيل شركته على الموقع الإلكتروني وتوفير المعلومات الكاملة كي يتلقى أوتوماتيكياً كافة الطلبات الصادرة عن الإدارات العامة في مجاله. ويوفّر الموقع الإلكتروني، بالإضافة إلى ذلك، معلومات كاملة عن كل إدارة عامة، واسم الشخص المسؤول عن متابعة الملف، ونتائج التوريد: من شارك؟ من ربح؟ ما هي خصائص هذه الشركة ومميزاتها وتاريخ المشاريع المنفذة مع الإدارة العامة؟

ويبدو أنه قبل بدء العمل بالشراء الحكومي الإلكتروني، كانت الشركات الخاصة تعاني من صعوبة الوصول إلى معلومات عن طلبات الإدارة من السلع والخدمات، كما كانت تصطدم بتعدد نظم الشراء والإجراءات المعتمدة التي تستخدمها كل إدارة عامة على حدة، وذلك بفعل ضعف الهيئة المركزية للمشتريات وقصور قوانينها. وفي سنة ١٩٩٧، وفي إطار خطة لتحديث الإدارة العامة شاركت فيها كافة الوزارات المعنية، أنشئت وحدة للتواصل وتكنولوجيا المعلوماتية بهدف تسويق وتعزيز التوجه الإصلاحي وتقديم المشورة للحكومة ووضع خطة إستراتيجية لتقنيات المعلوماتية. وعملت الوحدة وفق منطوق شمولية الإصلاحات وتربطها، محققة نجاحات أساسية في مجال الشراء الحكومي.

نحو بليون دولار أميركي (٣٠٪ من إجمالي موازنة المدينة)، بإجراء إصلاح شامل لقوانين وممارسات الشراء، حيث أن جميع المعلومات كانت تشير إلى أن عقود التي تقيمها البلدية تفوق الأسعار المعروضة في الأسواق بنسبة (٣٠٪). وقد تمكنت المدينة، نتيجة قيام السلطات فيها بإلغاء العروض المغلقة وتوسيع نطاق الإعلانات العامة والزام مسؤولي الشراء بمراجعة الأسعار المعروضة في السوق قبل توريد الصفقة، من تحقيق وفر يقدر بـ ٢٠٠ مليون دولار خلال العام الأول من بدء تنفيذ الإصلاح على الشكل التالي:

- ٣٧٪ على خدمات الطعام في المدارس الرسمية
- ٤٥٪ على خدمات جمع نفايات المدينة وصيانة الإضاءة،
- ٦٠٪ على عقود تشغيل المطابخ الشعبية.

هذا وقد ساهم اعتماد المركزية في نظام الدفع للمتعهدين والموردين في تحسين الثقة بين القطاعين العام والخاص، إذ يبدو أن التأخير في الدفع كان أحد أسباب رفع الأسعار في السابق. ويستنتج التقرير أنه يمكن لهذه الإصلاحات، ولا سيما فتح باب المنافسة إذا ما ترافق مع هيكلة أسواق تتيح للشركات المتوسطة والصغيرة من استمرار نشاطها، تخفيف متصل سلطات الشراء وتكاسلها والذي ينتج عنه تزييم العقود للجهة نفسها، والتي غالباً ما تكون شركات كبيرة.

تجربة تشيلي في تخطي المعوقات نحو الشراء الإلكتروني^(٩)

تشير مصادر البنك الدولي عن تجربة مميزة لتشيلي في مجال إدخال المعلوماتية والشراء الإلكتروني على عملية الشراء الحكومي، يمكن أن تستفيد منها الدول التي تعاني من الفساد، والتي يطالب مواطنوها بمزيد من الرقابة على أداء حكوماتهم. وتقدم تشيلي تجربة رائدة في كيفية التغلب على العقبات الناجمة عن سوء الإدارة، وعن الاعتبارات السياسية والاجتماعية التي تقاوم التغيير وترتبط بين المكنة والخصخصة وخفض الإنفاق العام. وتُظهر النتائج المحققة من خلال هذه التجربة أن المكنة ساهمت في تحقيق الشفافية، مما أتاح للمواطنين مجالاً واسعاً

Technological Innovation in Public Sector Reform: Chile's Public Procurement E-system." *The World Bank PREMnotes* (2011) (٩) <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/premnote50.pdf>.

رأي المسؤولين الإداريين، الأمر الذي جعلهم يشعرون بالراحة في التعامل مع النظام الجديد.

■ وضع قانون جديد للشراء الحكومي الإلكتروني، وإطلاق النظام الإلكتروني للشراء بأكمله على صفحة الإنترنت كمرحلة تجريبية.

أما الخطوة الحاسمة فكانت توقيع رئيس الجمهورية على القانون، واعتباره ملزماً لكل الإدارات العامة تحضيراً للانتقال إلى الشراء الإلكتروني على المدى المتوسط.

وقد تم تكليف شركة خاصة مؤهلة لمتابعة إدارة النظام المعلوماتي من أجل ضمان فعالية قصوى ودينامية، وتحقيق الوفر، وتحفيز النمو والتجارة الإلكترونية في تشيلي.

وقد انضم إلى النظام الإلكتروني خلال المرحلة التجريبية أكثر من ٤٥٤ مورداً في ٧٥ مجالاً مختلفاً، كما شاركت فيه ١٦ مؤسسة حكومية.

و من بين الخطوات التي اعتمدها الوحدة:

- إبراز فاعلية المكننة من حيث الوفر المتوقع والذي قدر بـ ٢٠٠ مليون دولار سنوياً، وقد أعلنت اللجنة أنها ستستخدم هذا الوفر في تنفيذ البرنامج الإصلاحي وتطوير نظام المعلوماتية، وتخفيف العبء على الموازنة العامة.
- التركيز على التغطية الإعلامية التي تضيء على الفائدة المتوقعة، لجهة الشفافية وتطوير القدرات في مجال التجارة الإلكترونية، وذلك بهدف كسب تأييد المواطنين، بالإضافة إلى البرلمانيين والسياسيين وصانعي القرار.
- تشكيل مجموعات ضاغطة من أحزاب وجمعيات وفتات معنية وقطاع خاص وشركات إعلان وتسويق، بالإضافة إلى شركات المعلوماتية.
- تشكيل هيئة للإشراف على تطوير نظام المعلوماتية، ضمت إليها الهيئة المركزية للشراء. وقد قامت هذه اللجنة باستشارة



مراجعة كتب



إعداد: هبا خضر

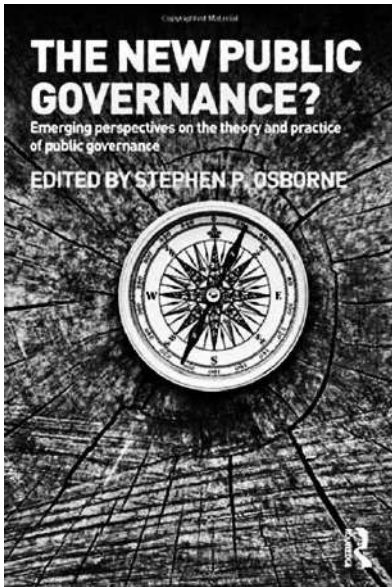
■ الحوكمة العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة لنظريات وممارسات الإدارة العامة (تحرير ستيفن ب. أوسبورن)



الحكومة العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة لنظريات وممارسات الإدارة العامة (تحرير ستيفن ب. أوسبورن)^(١)

إعداد: هبا خضر

خبيرة في الإدارة العامة وأستاذة في الجامعة الأميركية في بيروت



تمهد هذه "الرحلة" الطريق لطرح الكاتب الإشكالية الرئيسية للكتاب، وهي أن كلاً من الإدارة العامة "الإدارة العامة الجديدة" يفشلان في التقاط الواقع المعقد لتصميم الخدمات العامة وتنفيذها وإدارتها في القرن الحادي والعشرين. ويؤكد أوسبورن أن كتابه "لا يهدف إلى اقتراح "الحكومة العامة الجديدة" كنموذج جديد لتقديم الخدمات العامة، بل لتقديم مجموعة واسعة من وجهات النظر على المستويين النظري والتطبيقي، متسائلاً إذا كانت "الحكومة العامة الجديدة" فعلاً نسقاً يلبي تطبيق السياسات العامة والخدمات العامة كذلك.

يقدم هذا الكتاب الصادر حديثاً، اختصاراً غنياً وتحليلاً شاملاً للحالة الراهنة لعلم الإدارة العامة في بعديه النظري والتطبيقي، إضافة إلى النموذج الناشئ الذي يُشار إليه بالـ"الحكومة العامة الجديدة" (NPG). لكن على الرغم من التوقعات أن تؤسس "الإدارة العامة الجديدة" (NPM) نفسها بوصفها النموذج الجديد لحقل علم الإدارة العامة، فقد أبدت الدراسات الأكاديمية والخطاب العلمي مؤخراً مخاوفها من النظرة المحكومة بالنظام الداخلي (Intra-organizational Focus) وعلى محدودية هذه المقاربة.

المكتسبة في مجال إدارة الخدمات العامة إضافةً إلى الاتجاهات المستقبلية للبحوث في هذا المجال.

تكمّن القيمة المضافة لهذا الكتاب في كونه لا يسعى لاستكشاف هذا الحقل المعرفي المستجد وحسب بل يسعى كذلك لتطوير وتقديم إطار فكري لفهم هذا الحقل؛ فأوسبورن يذهب إلى ما هو أبعد من مجرد الغوص في النقاش الدائر حول "الحكومة العامة الجديدة" اليوم، ليصل إلى العمل على بناء إطار علمي لهذا

ينقسم هذا الكتاب إلى خمسة أقسام، وكلّ منها إلى عدّة فصول. يتناول القسم الأول الأسس النظرية لمفهوم الحكومة وخصوصاً بعض وجهات النظر المتنافسة في أوروبا والولايات المتحدة. أما في الأقسام الثاني وحتى الخامس فيتناول الكتاب طبيعة الحكومة العامة من خلال طرح الوقائع في مجالات الشراكات بين المؤسسات، العلاقات التعاقدية، والتشبيك بين المؤسسات لتقديم الخدمات، وتنفيذ السياسات العامة. يتناول الفصل الختامي الذي كتبه أوسبورن الدروس والخبرات

يُعد ستيفن أوزبورن، كونه أستاذاً في الإدارة العامة الدولية في جامعة أدنبره في المملكة المتحدة ومحرر مجلة مراجعة الإدارة العامة (PMR) ورئيس الجمعية الدولية لبحوث الإدارة العامة (IRSPM)، من أبرز العلماء في علم الإدارة العامة ومن أفضل من يستطيع مناقشة هذا الموضوع.

يقوم ستيفن أوسبورن في الفصل الأول من الكتاب، باصطحاب القارئ في "رحلة تاريخية" موجزة تعرض مراحل التطور الفكري لعلم الإدارة العامة ومفاهيمه الرئيسية والعناصر الأساسية ذات الصلة.

Osborne, Stephen P. [Ed]. (2010). *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. 431 pp.

(١)

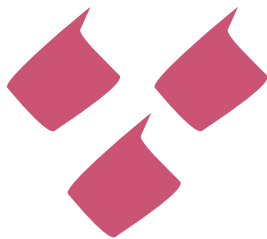
في الحوكمة العامة في السياق العالمي. أكثر عمومية، فأعتقد أنه ينبغي أن تكون
 قراءته مطلوبة في جميع صفوف ودورات
 أوسبورن، نخبه من الأكاديميين البارزين، الذي حرره
 الإدارة العامة وعلى جميع المستويات،
 أمثال: أوين هيوز (Owen Hughes)، وجون
 م. بريسون (John M. Bryson)، ودون
 كتل (Don Kettl)، ولورانس ي. لين الابن
 (Laurence E. Lynn Jr)، وغاي بيترز
 كارستن غريف (Guy Peters Carsten Greve)،
 ولورانس جيه أوتول (Laurence J. O'Toole)،
 الأمر الذي وفر لهذا الكتاب نصوصاً مثيرة
 للاهتمام، وهو ما سيجعل الكتاب موضع
 اهتمام خاص لدى الباحثين والطلاب في
 شؤون الإدارة العامة.
 يمكن أن يصبح كتاب الحوكمة
 العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة
 لنظريات وممارسات الإدارة العامة
 واحداً من الأعمال العلمية الأساسية
 التي قد تصبغ جيلاً جديداً من المسؤولين
 الحكوميين الذين واجهوا هذا النوع من
 الأسئلة المطروحة في الكتاب. إنه اختيار
 ممتاز للقارئ الذي يريد أن يتحدى
 قناعاته المسبقة حول نظريات وممارسات
 الحوكمة العامة وتطبيقها. وعلى الرغم
 من أنني لا أثني على الكتاب لجمهور

أكثر عمومية، فأعتقد أنه ينبغي أن تكون
 قراءته مطلوبة في جميع صفوف ودورات
 أوسبورن، نخبه من الأكاديميين البارزين،
 الذي حرره الإدارة العامة وعلى جميع المستويات،
 أمثال: أوين هيوز (Owen Hughes)، وجون
 م. بريسون (John M. Bryson)، ودون
 كتل (Don Kettl)، ولورانس ي. لين الابن
 (Laurence E. Lynn Jr)، وغاي بيترز
 كارستن غريف (Guy Peters Carsten Greve)،
 ولورانس جيه أوتول (Laurence J. O'Toole)،
 الأمر الذي وفر لهذا الكتاب نصوصاً مثيرة
 للاهتمام، وهو ما سيجعل الكتاب موضع
 اهتمام خاص لدى الباحثين والطلاب في
 شؤون الإدارة العامة.
 يمكن أن يصبح كتاب الحوكمة
 العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة
 لنظريات وممارسات الإدارة العامة
 واحداً من الأعمال العلمية الأساسية
 التي قد تصبغ جيلاً جديداً من المسؤولين
 الحكوميين الذين واجهوا هذا النوع من
 الأسئلة المطروحة في الكتاب. إنه اختيار
 ممتاز للقارئ الذي يريد أن يتحدى
 قناعاته المسبقة حول نظريات وممارسات
 الحوكمة العامة وتطبيقها. وعلى الرغم
 من أنني لا أثني على الكتاب لجمهور

أكثر عمومية، فأعتقد أنه ينبغي أن تكون
 قراءته مطلوبة في جميع صفوف ودورات
 أوسبورن، نخبه من الأكاديميين البارزين،
 الذي حرره الإدارة العامة وعلى جميع المستويات،
 أمثال: أوين هيوز (Owen Hughes)، وجون
 م. بريسون (John M. Bryson)، ودون
 كتل (Don Kettl)، ولورانس ي. لين الابن
 (Laurence E. Lynn Jr)، وغاي بيترز
 كارستن غريف (Guy Peters Carsten Greve)،
 ولورانس جيه أوتول (Laurence J. O'Toole)،
 الأمر الذي وفر لهذا الكتاب نصوصاً مثيرة
 للاهتمام، وهو ما سيجعل الكتاب موضع
 اهتمام خاص لدى الباحثين والطلاب في
 شؤون الإدارة العامة.
 يمكن أن يصبح كتاب الحوكمة
 العامة الجديدة؟ الآفاق المستجدة
 لنظريات وممارسات الإدارة العامة
 واحداً من الأعمال العلمية الأساسية
 التي قد تصبغ جيلاً جديداً من المسؤولين
 الحكوميين الذين واجهوا هذا النوع من
 الأسئلة المطروحة في الكتاب. إنه اختيار
 ممتاز للقارئ الذي يريد أن يتحدى
 قناعاته المسبقة حول نظريات وممارسات
 الحوكمة العامة وتطبيقها. وعلى الرغم
 من أنني لا أثني على الكتاب لجمهور

الحقل؛ فيقدم هذا الكتاب، من خلال
 جمعه أفضل الكتابات في مجال الإدارة
 العامة والحوكمة، دراسة شاملة جديدة
 في مجالات الإدارة، والتحليل المؤسسي،
 وديناميات السياسات (Policy Dynamics)
 وتطبيقها، إضافة إلى العلاقة بين المجتمع
 والدولة. لكن في الوقت الذي يوازن الكتاب
 بنجاح بين عرض المفاهيم وبين التحليل
 التطبيقي المرتكز إلى التحولات الجلية في
 البلدان المتقدمة في العقود الأخيرة فهو
 يقصّر في تقديم منظور أشمل يصلح لفهم
 التطورات على المستوى الدولي.

وبعد أن تكتمل قراءة الكتاب، يلحظ
 القارئ موضوعاً واحداً مشتركاً يبرز من
 بين الفصول، هو أن "الحوكمة العامة"
 موجودة فعلاً، ولو أن معناها لا يزال
 موضوع اختلاف، فهي بلا شك عنصر
 حاسم لنظم تقديم الخدمات العامة في
 القرن الحادي والعشرين. وفي الوقت
 الذي يسعى به كتاب أوسبورن إلى توفير
 أجوبة عن السؤال الأولي، فإنه يعيد
 طرح أسئلة جديدة يُفترض بالباحثين
 التحقيق فيها. إن هذا البرنامج البحثي
 الجديد مطلوب للقطاعات التعقيد والتنوع



مؤشرات لبنانية



إعداد: نجلاء نخلة



النمو الاقتصادي في لبنان:
الواقع والتوقعات (١٩٩٧ - ٢٠١٢)



النمو الاقتصادي في لبنان: الواقع والتوقعات (١٩٩٧ - ٢٠١٢)



إعداد: نجلاء نخلة

خبيرة اقتصاد لدى صندوق النقد الدولي

١- نسبة نمو الناتج المحلي سنوياً للسنوات ١٩٩٨-٢٠٠٩

شهد الناتج المحلي في لبنان خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٩ معدل نمو بلغ ٤,١ في المئة سنوياً، في حين كان الاقتصاد اللبناني يشهد نمواً سالباً خلال عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٠، بسبب الركود الاقتصادي من جراء عدد من العوامل أبرزها التباطؤ في القطاع العقاري وفي عملية الإعمار؛ ففي عام ٢٠٠٠، انخفضت حصة كل من التجارة والطاقة والمياه والصناعة والبناء والزراعة من النمو مقابل ارتفاع حصة ثلاثة قطاعات فقط، هي النقل والمواصلات والخدمات والقطاع العام. كذلك ساهمت العوائق الإدارية والهيكلية، إضافة إلى التراجع في القدرة التنافسية والخلل الماكرو اقتصادي، في تراجع النمو في تلك الفترة.

لذلك توجه لبنان إلى مؤتمر باريس ١- وباريس ٢- عامي ٢٠٠١ و٢٠٠٢ ببرنامج للإصلاح الاقتصادي ارتكز على حفز الاقتصاد وتحديث النظام الضريبي وتحسين المالية العامة والمحافظة على الاستقرار النقدي والمالي. وشهد لبنان في السنوات التالية معدلات نمو جيدة وصلت إلى ٧,٥ في المئة عام ٢٠٠٤؛ ففي ذلك العام ارتفعت حصة غالبية القطاعات من الناتج المحلي، وبخاصة التجارة والخدمات، تلاهما النقل والمواصلات، والبناء والصناعة، ثم القطاع العام والزراعة.

أدت تطورات الأحداث التي شهدها لبنان منتصف العقد الأول من هذا القرن، بما فيها عملية اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري في شباط/ فبراير ٢٠٠٥، إلى فترة من عدم الاستقرار، إذ شهد الاقتصاد تراجعاً للودائع وارتفاعاً في الدولار، فتراجعت التجارة والصناعة والزراعة. وجاءت حرب تموز/ يوليو ٢٠٠٦ لتؤثر بدورها في موسم السياحة والاصطياف، الأمر الذي ساهم في تراجع النمو إلى ٠,٦ في المئة.

أما السنوات الثلاث التي تلت تلك الحرب فقد شهدت نمواً غير مسبوق، وذلك بدءاً من عام ٢٠٠٧، كتعويض من الخسارة في النمو من جراء حرب تموز/ يوليو وبعد نجاح مؤتمر باريس ٣- للمانحين في كانون الثاني/ يناير من تلك السنة؛ فشهد الاقتصاد عودة النمو إلى مستويات عام ٢٠٠٤ مع ارتفاع حصص جميع القطاعات، مع نمو ملحوظ في قطاعات البناء والخدمات والتجارة، وكذلك النقل والمواصلات والزراعة والصناعة. وقد مثل لبنان ملاذاً آمناً من الأزمة الاقتصادية العالمية عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، فتدفقت الأموال وزاد النشاط الاقتصادي وبلغ عدد السياح الوافدين أرقاماً قياسية، كما شهد القطاع

العقاري فورة كبيرة؛ فارتفعت حصص التجارة والخدمات والبناء، وبلغ معدل النمو في السنوات الثلاث الأخيرة ما يعادل ٨,٤ في المئة (انظر الشكل رقم (١)).

الشكل رقم (١)
تطور معدل النمو الحقيقي
(بالنسبة المئوية) ١٩٩٨ - ٢٠٠٩

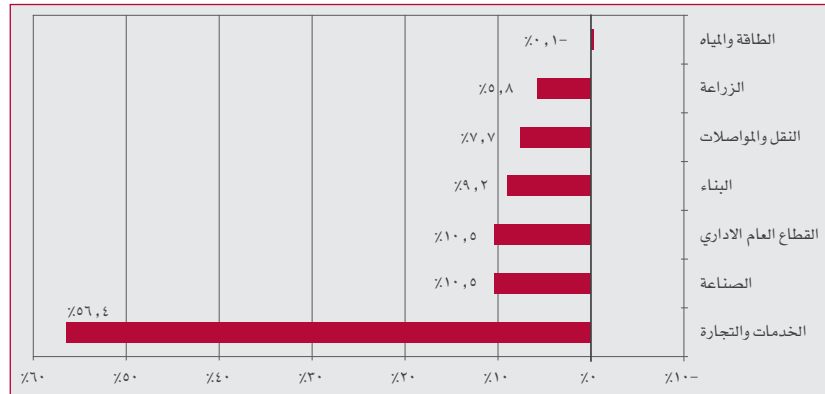


يظهر تحليل الناتج المحلي للسنوات ١٩٩٧-٢٠٠٩ أن الخدمات والتجارة هما ركيزة الاقتصاد اللبناني، إذ يمثلان معاً ما يعادل ٥٦ في المئة من الناتج المحلي. أما فورة البناء بعد عام ٢٠٠٥ فقد أدت إلى ارتفاع نسبة هذا القطاع إلى ٩ في المئة. أما نسبة الصناعة فقد انخفضت في السنوات الأخيرة على نحو ملحوظ في حين بقيت نسبة الزراعة شبه ثابتة للفترة الزمنية نفسها (انظر الجدول رقم (١)).

الجدول رقم (١)
تطور الناتج المحلي القائم بحسب القطاعات بالأسعار الجارية
(بمليارات الليرات اللبنانية) ١٩٩٧ - ٢٠٠٩

مجموع: الناتج المحلي القائم	القطاع العام الإداري	التجارة	الخدمات	النقل والمواصلات	البناء	الصناعة	الطاقة والمياه	الزراعة	السنة
٢٤٢٥٠	٢٦٦٣	٥١٣٧	٨١١٣	١٣١٠	٢١٤٠	٣٠٣٧	٢٢٤	١٦٢٦	١٩٩٧
٢٦١٤٨	٢٨٢٥	٥٣٤٠	٨٧٠١	١٤٩٨	٢٥٤٧	٣٢٥٠	٢٩٦	١٥٩٢	١٩٩٨
٢٦٢٢٤	٢٩١٨	٥٢٩٥	٨٩٤٧	١٨٧١	٢١١٣	٣١٠٩	٢٤٥	١٦٢٥	١٩٩٩
٢٦٠٢٠	٢٩٥٦	٥٠٤٩	٩١٣١	٢٠٦٦	٢٠٣١	٢٩٧٠	١٩٤	١٦٢٣	٢٠٠٠
٢٦٦٠٧	٣١٢٦	٥١٨٧	٩٢٠٧	٢٠٩١	٢١٥٦	٣٠١٣	٢٦٧	١٥٦٠	٢٠٠١
٢٨٨٧٢	٣١٨٠	٦٢٦٢	٩٨٦٥	٢٤١١	٢١٤٩	٣١٢٧	٢٤٣	١٦٣٥	٢٠٠٢
٣٠٢٧٦	٣٢٠٥	٦٨٤١	١٠٥٠٠	٢٥٢٤	٢١٨٨	٣٢٤٩	١٠٧	١٦٦١	٢٠٠٣
٣٢٨٤٨	٣٢٩١	٧٨٩٣	١١٠٩٥	٢٨١٥	٢٤٦٥	٣٥٢١	٢٥	١٧٤٢	٢٠٠٤
٣٢٩٥٥	٣٣٣٨	٧٦٣٣	١١٤١٥	٢٩٢٦	٢٦٥٤	٣٥١٦	٢٥٨-	١٧٣١	٢٠٠٥
٣٢٨٢٦	٣٣٧٧	٧٥٨٥	١٢٠٩٢	٢٨٧٧	٢٩٢٦	٣٢٨٩	٢٩٠-	٢٠٦٩	٢٠٠٦
٣٧٧٧٤	٣٦٦٢	٨٥٣٢	١٣٢٠٨	٣٠٨٩	٤٢٨٦	٣٣٢٥	٦٠٨-	٢٢٧٩	٢٠٠٧
٤٥٣٤٦	٤٢٧٠	١١٧٧٨	١٤٩٨١	٣٣٧٦	٦٠٩٠	٣٥٤٥	١٣٤١-	٢٦٤٦	٢٠٠٨
٥٢٦٥٠	٤٧٦٦	١٤٥٣١	١٦٥٤٩	٤٠٢٦	٧٠١٢	٣٩٤٧	٧٥٦-	٢٥٧٤	٢٠٠٩

الشكل رقم (٢)
تطور الناتج المحلي القائم
بحسب القطاعات ١٩٩٧ - ٢٠٠٩
(بالنسبة المئوية)



كما يظهر تحليل الناتج المحلي للفترة نفسها أن القطاع الخاص هو ركيزة الاقتصاد اللبناني؛ فاستهلاك واستثمار القطاع الخاص مثلاً ما يعادل ١٠٥ في المئة من الناتج المحلي في الفترة ١٩٩٧-٢٠٠٩. وقد استمر استهلاك الأسر في الارتفاع خلال السنوات الثلاث عشرة الماضية. أما الاستثمار من قبل القطاع العام فقد انخفض بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٧، وذلك بسبب سياسة التقشف التي اعتمدها الدولة للتخفيف من عبء الدين العام. وقد زادت النفقات العامة على البنى التحتية والتجهيزات عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩. أما صافي التصدير فكان سالباً، وهذا أمر طبيعي، إذ إن واردات لبنان تفوق صادراته بنسبة الضعفين ونصف الضعف.

الجدول رقم (٢)
تطور حساب السلع والخدمات بحسب القطاعات بالأسعار الجارية ١٩٩٧ - ٢٠٠٩ (بمليارات الليرات اللبنانية)

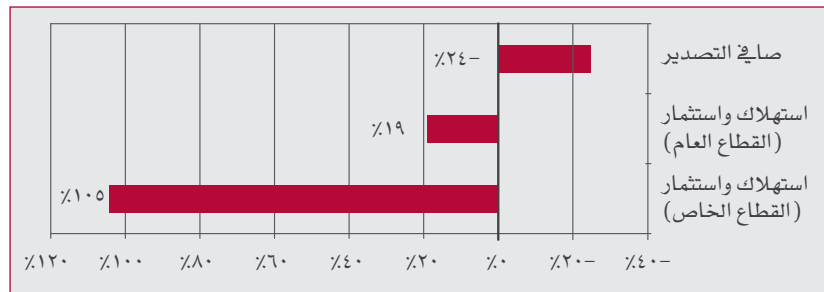
٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	٢٠٠٠	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٧	
الاستثمارات									
٢٢٧٣١	٢٢٦٦٦	٢٠٧١٧	٢٨٩٠٠	٢٧٠١٥	٢٦٣٧١	٢٦١٨٦	٢٥٨٢١	٢٥١٧٤	الاستهلاك
٢٧٧٦٣	٢٧٧٤٣	٢٥٦٨٠	٢٣٩٦٢	٢٢٣٣٣	٢١٨٧٨	٢١٧٤٣	٢١٤٦٥	٢١٠٤٢	■ استهلاك الأسر
٤٩٦٨	٤٩٢٢	٥٠٣٦	٤٩٢٨	٤٦٨٢	٤٤٩٣	٤٤٤٣	٤٣٦٦	٤١٣٢	■ استهلاك القطاع العام
٧٣١٠	٦٨٨٤	٥٩٩١	٥٦٠١	٥٥٢٧	٥٤٧١	٦٠٠٨	٧٤٢٨	٧١٤٥	تكوين الرأسمال الثابت
٦٤٣٨	٥٩٣٥	٥٢٥٢	٤٧٠٠	٤٤٦٧	٤٣١٨	٥١٢٤	٥٨١٨	٥٦١٤	■ في القطاع الخاص
٨٧٢	٩٥٠	٧٣٩	٩٠١	١٠٦٠	١١٥٣	٨٨٤	١٦١٠	١٥٣١	■ في القطاع العام
٩١-	٤٠٠	١٩٠-	١٨٨-	٥٤٣	١٦٠-	٢١-	١-	٦٠-	التغير في المخزون
٣٩٩٥٠	٣٩٩٥٠	٣٦٥١٨	٣٤٣١٢	٣٣٠٨٤	٣١٦٨٣	٣٢١٧٣	٣٣٢٥٨	٣٢٢٥٩	مجموع الانفاق الوطني
٧٠٤٧	٦٥٨٩	٥٠٦٧	٤٦٤٨	٤١٥٢	٣٦٨٩	٣٦٨٨	٣٥٩٩	٣٥٢٤	التصدير
٤٦٩٩٦	٤٦٥٣٩	٤١٥٨٥	٣٨٩٦٢	٣٧٢٣٦	٣٥٣٧٢	٣٥٨٦١	٣٦٨٥٦	٣٥٧٨٢	مجموع الاستثمارات= الموارد
الموارد									
٢٢٩٥٥	٢٢٨٤٨	٢٠٢٧٦	٢٨٨٧٢	٢٦٦٠٧	٢٦٠٢٠	٢٦٢٢٤	٢٦١٤٨	٢٤٢٥٠	الناتج المحلي القائم
١٤٠٤٢	١٣٦٩١	١١٣٠٩	١٠٠٨٩	١٠٦٣٠	٩٣٥١	٩٦٣٧	١٠٧٠٩	١١٥٣٢	الاستيراد

تكملة الجدول رقم (٢)

٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	
الاستعمالات				
٤٩٠٤٣	٤٤٧٠٤	٣٦٨٢٠	٣٣١٦١	الاستهلاك
٤١٦٥٩	٣٨٠١٨	٣١٣١١	٢٨٠٤٥	■ استهلاك الأسر
٧٣٨٤	٦٦٨٦	٥٥٠٩	٥١١٥	■ استهلاك القطاع العام
١٨٠٦٣	١٣٨١٠	١٠٤٦٣	٧٧٦٢	تكوين الرأسمال الثابت
١٦٩٦٨	١٢٨١٣	٩٥١٢	٦٨٥٤	■ في القطاع الخاص
١٠٩٥	٩٩٧	٩٥١	٩٠٨	■ في القطاع العام
--	--	--	٣٠-	التغير في المخزون
٦٧١٠٦	٥٨٥١٤	٤٧٢٨٣	٤٠٨٩٣	مجموع الانفاق الوطني
١٠٧٢٨	١١٠٧٧	٨٦٩٤	٧١٨٩	التصدير
٧٧٨٣٤	٦٩٥٩١	٥٥٩٧٦	٤٨٠٨٢	مجموع الاستعمالات= الموارد
الموارد				
٥٢٦٥٠	٤٥٣٤٦	٣٧٧٧٤	٣٣٨٢٦	الناتج المحلي القائم
٢٥١٨٣	٢٤٢٤٤	١٨٢٠٣	١٤٢٥٦	الاستيراد

الشكل رقم (٣)

تطور حساب السلع والخدمات ١٩٩٧ - ٢٠٠٩ (بالنسبة المئوية)



٢- توقعات النمو للسنوات ٢٠١٢-٢٠١٠

بعد النمو غير المسبوق في السنوات الثلاث الأخيرة (٢٠٠٧-٢٠٠٩) من المتوقع أن تشهد سنتا ٢٠١١ و٢٠١٢ تراجعاً ملحوظاً في النمو بسبب عدة عوامل؛ فالاضطرابات الداخلية الناتجة من الاختلافات السياسية والشلل الحكومي الذي استمر نحو نصف السنة، والتأخر في تطبيق المشاريع الإصلاحية وتطوير البنى التحتية أدت إلى تباطؤ في النشاط الاقتصادي رافقه تباطؤ في القطاع العقاري. وتزامن التأزم السياسي الداخلي مع الأزمات والثورات الإقليمية التي تؤثر سلباً في النمو في لبنان، الذي يرتبط مع بلدانها بعلاقات تجارية وترابط سياحي. وعلى خلاف سنتي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ حيث كان لبنان ملاذاً للتدفقات المالية وللنشاط السياحي في ظل الأزمة العالمية، فوّت لبنان هذه الفرصة عام ٢٠١١ بسبب التجاذبات الداخلية، ولم توفر الأزمات الإقليمية فرصة لاجتذاب الأموال والسياح إليه. وعليه، من المتوقع أن ينخفض النمو إلى ما يعادل ١,٩ في المئة عام ٢٠١١ ليعود ويرتفع إلى ٣,٩ في المئة عام ٢٠١٢ بحسب توقعات بعض المؤسسات العالمية. وتتفاوت توقعات هذه المؤسسات، يتوقع البنك الدولي مثلاً أن يبلغ النمو ٣,٠ في المئة عام ٢٠١١ بتراجع ملحوظ عن نمو بلغ ٧,٠ في المئة سنة ٢٠١٠. أما وحدة الاستخبارات الاقتصادية فتتوقع نمواً بنسبة ١,٥ في المئة لسنة ٢٠١١ بعد نمو وصل إلى ٧,٢ في المئة في ٢٠١٠.

الجدول رقم (٣)

تطور النمو في لبنان وفق توقعات بعض المؤسسات العالمية
المتخصصة (خريف ٢٠١١)

٢٠١٢	٢٠١١	٢٠١٠	
٣,٦	١,٨	٧,٥	باركليز
٣,٤	١,٥	٧,٢	وحدة الاستخبارات الاقتصادية
٤,٠	١,٨	٧,٠	المؤسسة المالية الدولية
٢,٣	١,٧	٧,١	مصرف HSBC
٣,٨	١,٥	٧,٠	مصرف Standard Chartered
٣,٨	٣,٠	٧,٠	البنك الدولي
٣,٥	١,٥	٧,٥	صندوق النقد الدولي
٣,٥	١,٨	٧,٢	المعدل

النتائج القومي

النتائج القومي هو القيمة السوقية لمجموع ما أنتج في الاقتصاد القومي من السلع والخدمات المادية وغير المادية في فترة معينة غالباً ما تكون سنة. وهو يشمل نوعين من الإنتاج

١. إنتاج مادي: يتمثل في المنسوجات والمصنوعات وغيرها (السلع)

٢. إنتاج غير مادي: مثل التعليم والرعاية الصحية والدفاع والأمن وغيرها (الخدمات)
و يقسم الاقتصاد إلى أربع قطاعات كما يلي:

أ - القطاع العائلي (Households Sector):

وهم المستهلكون الذين يقومون بشراء السلع والخدمات المختلفة من القطاعات الأخرى. وفي نفس الوقت، فإن القطاع العائلي هو القطاع الذي يمتلك عناصر الإنتاج المختلفة. يحصل القطاع العائلي على الدخل الذي يمكنه من شراء هذه السلع والخدمات عن طريق مساهمتهم بعناصر الإنتاج (العمل، الأرض، رأس المال، والتنظيم) في العملية الإنتاجية. ويسمى الإنفاق الذي يقوم به القطاع العائلي بالإنفاق الاستهلاكي (Consumption Expenditure).

ب - قطاع الأعمال أو الإنتاج (Business Sector):

ويتألف هذا القطاع من المنتجين الذين يقومون بعملية إنتاج السلع والخدمات المختلفة، وذلك عن طريق استخدام عناصر الإنتاج المتوفرة والتي يتم الحصول عليها من القطاع العائلي. ولقاء استخدام هذه العناصر، يقوم قطاع الإنتاج بدفع أجور ورواتب وفوائد إلى القطاع العائلي. ويسمى الإنفاق الذي يقوم به هذا القطاع بالإنفاق الاستثماري (Investment Expenditure).

ج - القطاع الحكومي (Government Sector):

يقوم القطاع الحكومي بتوفير المشاريع والمرافق الأساسية التي لا يوفرها قطاع الأعمال، وكذلك دفع مخصصات مالية للعجزة وكبار السن (أو ما يسمى بالمدفوعات التحويلية - Transfers)، بالإضافة إلى شراء السلع والخدمات من قطاع الأعمال. ويسمى الإنفاق الذي يقوم به القطاع الحكومي بالإنفاق الحكومي الاستهلاكي (Government Expenditure). ويحصل القطاع الحكومي على الموارد المالية اللازمة لتمويل الإنفاق الحكومي عن طريق فرض الضرائب (Taxes).

د- القطاع الخارجي (Foreign Sector):

يقوم الاقتصاد المحلي ببيع بعض السلع والخدمات التي تم إنتاجها محلياً إلى دول أخرى على هيئة صادرات (Exports)، ويقوم في نفس الوقت بشراء بعض السلع والخدمات من دول أخرى في صورة واردات (Imports). ويوضح صافي الصادرات (Xn)، الفرق بين قيمة الصادرات (X) وقيمة الواردات (M): $X = Xn - M$

المصادر: حسابات لبنان الاقتصادية ١٩٩٧-٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩

www.cba.edu.kw/malomar/CH_8.doc

النشرات الاقتصادية لبنك عودة وبنك بيبيلوس وبنك لبنان والمهجر.
تقارير الاستشارات السنوية بين صندوق النقد الدولي ولبنان.

ملحق

١. ملخص الأداء المالي للعام ٢٠١١ (بملايين الليرات اللبنانية)

١. عمليات الموازنة							الشهر
					١,١ الإيرادات*		
منها إيرادات قطاع اتصالات**	١,١,٢ الإيرادات غير الضريبية				١,١,١ الإيرادات الضريبية		
		منها الضريبة على القيمة المضافة	منها إيرادات الجمارك	منها الإيرادات الضريبية المختلفة			
٠	٩٢.٧٥٣	٤١٧.٤٦٥	١٩٦.٩٦٧	٤١٠.٣٨١	١.٠٢٤.٨١٣	١.١١٧.٥٦٦	كانون الثاني
٠	٧٩.٦٥٧	١٥٦.٣٧٣	١٥٦.٧٥٥	٢٢٥.١٥١	٥٣٨.٢٧٩	٦١٧.٩٣٦	شباط
٠	١٣٢.٨٩٥	٢٠١.٢٤٩	١٨٢.٦٥٢	٢٩٧.٢٦٧	٦٨١.١٦٨	٨١٤.٠٦٣	آذار
٠	١٣٩.٢٨١	٣٧٦.٨٥٣	١٧٠.٧٥٧	٣٦٢.٧٧٩	٩١٠.٣٨٩	١.٠٤٩.٦٧٠	نيسان
٠	٧٦.٧٣٤	١٩٩.٩٥٥	١٧٠.٦٩٦	١.٠١٦.٨١٣	١.٣٨٧.٤٦٤	١.٤٦٤.١٩٨	أيار
١.٠٦١.٦٩٥	١.١٤٥.٩٦٦	١٩٢.٢٥٨	١٨٩.٧٧٥	٢٤٣.٧٠٧	٦٢٥.٧٤٠	١.٧٧١.٧٠٦	حزيران
١٩١.٦٢٠	٢٥٩.١٢٩	٤٣٤.٤٨٩	١٩٠.٣٧٧	٣٧٦.٨١٠	١.٠٠١.٦٧٦	١.٢٦٠.٨٠٥	تموز
١٩٥.٨٧٧	٢٥٩.٨١٦	٢٠٥.٠٥٢	١٦٨.٨١٧	٢١٤.٧٣٨	٥٨٨.٦٠٧	٨٤٨.٤٢٣	آب
١٨٢.٥٢٥	٢٦٥.٥١٤	٢٣٩.٧٦٤	٢٠٤.١٥٩	٢٨٥.١٣٤	٧٢٩.٠٥٧	٩٩٤.٥٧١	أيلول
٢٠٥.٩٠٣	٣٠١.١٦٦	٤٥٨.٤٢٩	١٨٩.٩٤٦	٣٦٤.٢٢١	١.٠١٢.٥٩٦	١.٣١٣.٧٦٢	تشرين أول
١٥٤.٢٩٢	٢٢٦.٧١١	١٩٥.٠٠٧	١٧٦.٨١٠	٢٥٥.٨١٢	٦٢٧.٦٢٩	٨٥٤.٣٤٠	تشرين الثاني
٢٦٩.٣٣٨	٤٨٨.٤٧٨	٢٢٢.٨٢٨	١٨٠.٩٦٧	٣٥٣.٤٦٠	٧٥٧.٢٥٥	١.٢٤٥.٧٣٣	كانون الأول
٢.٢٦١.٢٥٠	٣.٤٦٨.١٠٠	٣.٢٩٩.٧٢٢	٢.١٧٨.٦٧٨	٤.٤٠٦.٢٧٣	٩.٨٨٤.٦٧٣	١٣.٣٥٢.٧٧٣	المجموع
٩٥٧.٠٥٠	٢.٠٤٢.٦٦٠	٣.١٩٣.٠٣٧	٢.٨٠١.٧٣٠	٣.٩٨١.٠٦٦	٩.٩٧٥.٨٣٣	١٢.٠١٨.٤٩٣	كانون الثاني - كانون الأول ٢٠١٠
١.٣٠٤.٢٠٠	١.٤٢٥.٤٤٠	١٠٦.٦٨٥	٦٢٣.٠٥٢-	٤٢٥.٢٠٧	٩١.١٦٠-	١.٣٣٤.٢٨٠	التغيير
٪١٣٦,٢٧	٪٦٩,٧٨	٪٣,٣٤	٪٢٢,٢٤-	٪١٠,٦٨	٪٠,٩١-	٪١١,١٠	التغيير (نسبة مئوية)

* أضيف إلى مبلغ الإيرادات الجمركية تلك الرسوم التي يجري تحصيلها من قبل الإدارة الجمركية كرسوم الاستهلاك بهدف المقارنة

** ملاحظة: إن أرقام عام ٢٠١١ تمثل تقديرات وزارة الاتصالات، علماً أنه تم تحويل ١.٠٥٥.٢٥٠ مليون ل.ل. إلى حساب الخزينة في مصرف لبنان في شهر تشرين الثاني من العام ٢٠١١. أما الرقم المدرج عام ٢٠١٠ فيمثل المبلغ الفعلي الذي حولته وزارة الاتصالات إلى وزارة المالية.

(تكملة)

١. ملخص الأداء المالي للعام ٢٠١١ (بملايين الليرات اللبنانية)

١. عمليات الموازنة							الشهر
					١,٢ النفقات		
١,٢,٣ تسديد اقساط ديون خارجية***			١,٢,٢ تسديد فوائد	١,٢,١ نفقات عامة			
	١,٢,٢,٢ فوائد ديون خارجية	١,٢,٢,١ فوائد ديون داخلية		منها مؤسسة كهرباء لبنان			
٢٨.٥٩٢	٧٩.٦١٢	٢٦٩.١٢٦	٣٤٨.٧٣٨	٩٤.٥٠٦	٨٦٠.٤٢١	١.٢٣٧.٧٥١	كانون الثاني
١٣.٤٦٢	٩٠.٠٥٣	٣١٠.٥٣٧	٤٠٠.٥٩٠	٢٥٤.٨٨١	٩١٦.٣٧٢	١.٣٣٠.٤٢٤	شباط
١٩.٨٤٢	٣١٤.٦٠٣	٣١٠.٨١٥	٦٢٥.٤١٨	١٥٤.١٥٥	٩٤٠.١٧٥	١.٥٨٥.٤٣٥	آذار
٣٤.٧٧٣	٣١٠.٢٣٧	٣٥٤.٠٢٨	٦٦٤.٢٦٥	٢٤٨.٤٧٢	٧٤١.٨٧٠	١.٤٤٠.٩٠٨	نيسان
٣٠.٧١٣	١٥٨.٠٧٥	٢٢١.٢٣٤	٣٧٩.٣٠٩	١٩٤.٥٥٠	٧٤١.٤٠٣	١.١٥١.٤٢٥	أيار
١٦.٨٠١	١٢٣.٠٩٠	٣٢٥.١٠٠	٤٤٨.١٩٠	٨٤.٨٣٠	٧٤٥.٩٨٩	١.٢١٠.٩٨٠	حزيران
٣٧.٥٩١	٧٨.٦١٠	٢٣١.٧٣٥	٣١٠.٣٤٥	١١٢.٨٨٠	٧٨٦.٨٤٤	١.١٣٤.٧٨٠	تموز
١٥.٦٨٢	٩٨.٧٦٨	٢٦٧.٣٦٨	٣٦٦.١٣٦	١٩٧.٢٩٢	٧٢٨.٣٨٦	١.١١٠.٢٠٤	آب
٥٠.٢٨٥	٣١٥.٨٧٣	٣٣٢.٢٠٢	٦٤٨.٠٧٥	٣٦١.٩١٨	٩٠١.٦٩٦	١.٦٠٠.٠٥٦	أيلول
٤٠.٦١٣	١٨٤.٧١٧	٣٧٥.٩٩٣	٥٦٠.٧١٠	٤٤٧.١١٩	٨٤٤.٢٢٠	١.٤٤٥.٥٤٣	تشرين أول
٤٠.٩٧٢	٢٣٥.٤٨٨	٢٣٨.١٣٠	٤٧٣.٦١٨	١٩٧.١٤٨	٦٦٥.٦٩٣	١.١٨٠.٢٨٣	تشرين الثاني
٥٠.٠٩١	١١٣.٤٣٧	٣١٥.٩٦٨	٤٢٩.٤٠٥	٢٧٧.٩٦٤	١.١١٥.٠٦٢	١.٥٩٤.٥٥٨	كانون الأول
٣٧٩.٤١٧	٢.١٠٢.٥٦٣	٣.٥٥٢.٢٣٦	٥.٦٥٤.٧٩٩	٢.٦٢٥.٧١٥	٩.٩٨٨.١٣١	١٦.٠٢٢.٢٤٧	المجموع
٣٢٤.٣٣٩	٢.١٣٠.٦٨٣	٢.٧٦٢.٦١٦	٥.٨٩٣.٢٩٩	١.٧٩٧.٢٩٤	٨.٩٦٩.٣٥١	١٥.١٨٦.٩٨٩	كانون الثاني كانون الأول ٢٠١٠
٥٥.٠٧٨	٢٨.١٢٠-	٢١٠.٣٨٠-	٢٣٨.٥٠٠-	٨٢٨.٤٢١	١.٠١٨.٧٨٠	٨٣٥.٣٥٨	التغيير
%١٦,٩٨	%١,٣٢-	%٥,٥٩-	%٤,٠٥-	%٤٦,٠٩	%١١,٣٦	%٥,٥٠	التغيير (نسبة مئوية)

*** تسديد اقساط ديون خارجية: تتضمن تسديد اقساط القروض الخارجية الميسرة لتمويل المشاريع

(تكملة)

١. ملخص الأداء المالي للعام ٢٠١١ (بملايين الليرات اللبنانية)

٢. عمليات الخزينة		١. عمليات الموازنة		الشهر
٢,٢ دفع	٢,١ قبض	نسبته من مجموع النفقات	عجز / فائض الموازنة الأولي	
٥٦.٤٩٩	١٠٣.٨٦٢	٪٢٠,٧٨	٢٥٧.١٤٥	كانون الثاني
٧٣.٨٨١	٣٠.٩٠٦	٪٢٢,٤٣-	٢٩٨.٤٣٦-	شباط
٩٨.٨٥٠	٤٣.٦٤٢	٪٧,٩٥-	١٢٦.١١٢-	آذار
١١٣.٩٤٥	٥١.٦٦١	٪٢١,٣٦	٣٠٧.٨٠٠	نيسان
١٠٦.٦٥٣	٦٩.٦٦٥	٪٦٢,٧٧	٧٢٢.٧٩٥	أيار
٨٣.٦٩٢	٥١.١٤٢	٪٨٤,٧٠	١.٠٢٥.٧١٧	حزيران
١١٤.٤٧٨	٨٩.٦٠١	٪٤١,٧٧	٤٧٣.٩٦١	تموز
٤٣.٢٨٧	٣٦.٨٤٨	٪١٠,٨١	١٢٠.٠٣٧	آب
٩٠.٤٢٥	٦٤.٢٠٧	٪٥,٨٠	٩٢.٨٧٥	أيلول
٩٠.٢٥٢	٤٣.٤٨٠	٪٣٢,٤٨	٤٦٩.٥٤٢	تشرين أول
٣٧٠.٧٩٦	٣٨.٩٧٣	٪١٥,٩٨	١٨٨.٦٤٧	تشرين الثاني
٣٣٤.٩٠٤	٩٣.٦٦١	٪٨,١٩	١٣٠.٦٧١	كانون الأول
١.٥٧٧.٦٦٢	٧١٧.٦٤٨	٪٢١,٠٠	٣.٣٦٤.٦٤٢	المجموع
١.٨٥٩.٨٩٦	٦٦٥.٨٣٠	٪٢٠,٠٨	٣.٠٤٩.١٤٢	كانون الثاني - كانون الأول ٢٠١٠
٢٨٢.٢٣٤-	٥١.٨١٨	--	٣١٥.٥٠٠	التغيير
٪١٥,١٧-	٪٧,٧٨	--	٪١٠,٣٥	التغيير (نسبة مئوية)

(تكملة)

١. ملخص الأداء المالي للعام ٢٠١١ (بملايين الليرات اللبنانية)

الشهر	٣. مجموع المبالغ المقبوضة	٤. مجموع المبالغ المدفوعة	٥. مجموع العجز / الفائض الاجمالي	٦. العجز / الفائض الأولي الاجمالي	نسبته من مجموع النفقات
					نسبة العجز / الفائض الاجمالي من مجموع النفقات
كانون الثاني	١.٢٢١.٤٢٨	١.٢٩٤.٢٥٠	٧٢.٨٢٢-	٣٠٤.٥٠٨	٪٢٣,٥٣
شباط	٦٤٨.٨٤٢	١.٤٠٤.٣٠٥	٧٥٥.٤٦٣-	٣٤١.٤١١-	٪٢٤,٣١-
آذار	٨٥٧.٧٠٥	١.٦٨٤.٢٨٥	٨٢٦.٥٨٠-	١٨١.٣٢٠-	٪١٠,٧٧-
نيسان	١.١٠١.٣٣١	١.٥٥٤.٨٥٣	٤٥٣.٥٢٢-	٢٤٥.٥١٦	٪١٥,٧٩
أيار	١.٥٣٣.٨٦٣	١.٢٥٨.٠٧٨	٢٧٥.٧٨٥	٦٨٥.٨٠٧	٪٥٤,٥١
حزيران	١.٨٢٢.٨٤٨	١.٢٩٤.٦٧٢	٥٢٨.١٧٦	٩٩٣.١٦٧	٪٧٦,٧١
تموز	١.٣٥٠.٤٠٦	١.٢٤٩.٢٥٨	١٠١.١٤٨	٤٤٩.٠٨٤	٪٣٥,٩٥
آب	٨٨٥.٢٧١	١.١٥٣.٤٩١	٢٦٨.٢٢٠-	١١٣.٥٩٨	٪٩,٨٥
أيلول	١.٠٥٨.٧٧٨	١.٦٩٠.٤٨١	٦٣١.٧٠٣-	٦٦.٦٥٧	٪٣,٩٤
تشرين أول	١.٣٥٧.٢٤٢	١.٥٣٥.٧٩٥	١٧٨.٥٥٣-	٤٢٢.٧٧٠	٪٢٧,٥٣
تشرين الثاني	٨٩٣.٣١٣	١.٥٥١.٠٧٩	٦٥٧.٧٦٦-	١٤٣.١٧٦-	٪٩,٢٣-
كانون الأول	١.٣٣٩.٣٩٤	١.٩٢٩.٤٦٢	٥٩٠.٠٦٨-	١١٠.٥٧٢-	٪٥,٧٣-
المجموع	١٤.٠٧٠.٤٢١	١٧.٦٠٠.٠٠٩	٣.٥٢٩.٥٨٨-	٢.٥٠٤.٦٢٨	٪١٤,٢٣
كانون الثاني - كانون الأول ٢٠١٠	١٢.٦٨٤.٣٢٣	١٧.٠٤٦.٨٨٥	٤.٣٦٢.٥٦٢-	١.٨٥٥.٠٧٦	٪١٠,٨٨
التغيير	١.٣٨٦.٠٩٨	٥٥٣.١٢٤	٨٢٢.٩٧٤	٦٤٩.٥٥٢	--
التغيير (نسبة مئوية)	٪١٠,٩٣	٪٣,٢٤	٪١٩,٠٩-	٪٣٥,٠١	--

المصدر: Lebanese Ministry of Finance; Fiscal Performance Report Year 2011. www.finance.gov.lb

٢. الأسواق المالية ٢٠١١ - ٢٠١٢

بورصة بيروت				
السنة	الشهر	عدد الأسهم المتداولة	القيمة المتداولة (بملايين الدولارات الأميركية)	رسملة السوق (بمليارات الدولارات الأميركية)
٢٠١١	كانون الثاني	٥,٣٢٢,٧٠٧	٤٧,٦	١٢,٦٦٣
	شباط	٧,٢٧٩,٤٨٣	٢٩,٣	١٢,٠٦٦
	آذار	١٢,٥٥٦,٨٧٣	٧٢,٩	١٢,٠٩٤
	نيسان	١٨,٤٥٣,٤٧٩	٩٤,١	١١,٩١٣
	أيار	٦,٧٧١,٥٧٦	٦٢,٠	١١,٦٩٩
	حزيران	٢,٧٩٩,٧٥٦	٣٤,٩	١١,٣٣١
	تموز	٣,١٩٣,٧١٦	٣٣,٦	١١,٢٤٧
	آب	٤,١٣٠,٢٨٤	٤٢,٥	١١,٠٨١
	أيلول	٣,٣٠٢,٧٢٥	٢٨,٤	١٠,٦٤٦
	تشرين أول	٢,٢٥٣,٨٧١	١٧,٥	١٠,٤٤٨
	تشرين الثاني	١,٧٤٩,٦٤٠	١٨,٢	١٠,٢٦٠
	كانون الأول	٩,٦٩٠,٢٨٤	٣٤,٣	١٠,٢٨٥
٢٠١٢	كانون الثاني	٤,٦٩٨,٥٥٣	٣١,٠	١٠,٢٩٠
	شباط	٣,٢٨٨,٠٣٠	٢٨,٧	١٠,٥٧٣

المصدر: Beirut Stock Exchange; Markets Historical Data, Monthly Reports. www.bse.com.lb

٣. الأسواق النقدية ٢٠١١-٢٠١٢

أسعار الفائدة				المعرض من النقود بمليارات الليرات اللبنانية	الشهر	السنة
متوسط سعر البتوك التجارية على الخصومات والقروض بالدولار الأميركي (متوسط مرجح، بالنسبة المئوية)	متوسط سعر البتوك التجارية على الخصومات والقروض بالليرة اللبنانية (متوسط مرجح، بالنسبة المئوية)	متوسط سعر البتوك التجارية على الودائع بالدولار الأميركي (متوسط مرجح، بالنسبة المئوية)	متوسط سعر البتوك التجارية على الودائع بالليرة اللبنانية (متوسط مرجح، بالنسبة المئوية)			
٧,١٤	٧,٧١	٢,٨٤	٥,٦٣	١٤٥٩٦٣,٦	كانون الثاني	٢٠١١
٧,٠١	٧,٧١	٢,٩٥	٥,٦٣	١٤٦٤٢٤,٩	شباط	
٧,٢٤	٧,٧٣	٢,٨٢	٥,٦٣	١٤٧٦٩٣,١	آذار	
٧,٠٥	٧,٧٣	٢,٨٤	٥,٦٤	١٤٩٧٣٤,٣	نيسان	
٧,٠٤	٧,٦٧	٢,٨٤	٥,٦٤	١٤٩٧٣٨,٤	أيار	
٦,٩٨	٧,٥٩	٢,٨١	٥,٦٢	١٤٩٩٦٨,٩	حزيران	
٧,٠٣	٧,٣٣	٢,٨٦	٥,٥٩	١٥٠٦٦٠,٨	تموز	
٧,١٦	٧,٥٣	٢,٨٠	٥,٥٣	١٥١٣٤٨,٠	آب	
٦,٩٢	٧,٣٧	٢,٨٤	٥,٥٨	١٥١٩٦٠,٠	أيلول	
٧,١٠	٧,٢٧	٢,٨٢	٥,٦٠	١٥٢٨٥٧,٣	تشرين أول	
٦,٩٩	٧,٣١	٢,٨٤	٥,٥٩	١٥٣٠١٣,٤	تشرين الثاني	
٧,٠٢	٧,٣٨	٢,٨٣	٥,٦٣	١٥٤٣٦٤,٦	كانون الأول	
٦,٩٩	٧,١٩	٢,٨٧	٥,٦٠	١٥٤٨١٥,٠	كانون الثاني	٢٠١٢

M4 = النقد المتداول + ودائع تحت الطلب بالليرة + (M1) وداائع أخرى بالليرة اللبنانية + (M2) الودائع بالعملة الأجنبية (M3) + سندات الخزينة في القطاع غير المصرفي بالإضافة إلى الفوائد

المصدر: Lebanese Central Bank; Economic and Financial Data. www.bdl.gov.lb



اتجاهات اقتصادية عالمية



إعداد مؤسسة البحوث
والاستشارات

■ الأزمة الاقتصادية العالمية واتجاهات تطور الأجور
والأرباح والضرائب في الاقتصادات المتطورة

الأزمة الاقتصادية العالمية واتجاهات تطور الأجور والأرباح والضرائب في الاقتصادات المتطورة

إعداد مؤسسة البحوث والاستشارات

يواجه الاقتصاد العالمي، راهناً، تزايد المخاطر المرتبطة باحتمال الانزلاق نحو موجة جديدة من الركود المزدوج (Double-dip Recession)، وبخاصة بعد تعثر حالة التعافي من أزمة الرهون العقارية، التي كانت قد انطلقت شرارتها في الولايات المتحدة الأمريكية أواخر عام ٢٠٠٧، وعُرفت بـ "الفقاعة العظيمة" (Supper Bubble)، كما وصفها آنذاك رجل الأعمال العالمي جورج سوروس. ومعروف أن هذه الأزمة كانت قد انسحبت على القطاع المالي عبر المشتقات المالية المسمومة، وجرفت معها أكبر المصارف العالمية (بير ستيرنز، ليمان براذرز، ميريل لينش...)، ممهدة السبيل أمام انهيار البورصات العالمية، واتجاه الاقتصاد الحقيقي نحو الركود بالتزامن مع تفاقم معدلات البطالة. وقد استمرت ظاهرة «السقوط الحر» حتى منتصف عام ٢٠٠٩، عندما تم احتواؤها الموقت عبر ضخ تريليونات من الدولارات في خطط التحفيز وبرامج الإنقاذ المتنوعة للاقتصادات المتعثرة حول العالم. وهذا ما جعل مديونية الدول ترتفع نحو ٥٥٠٠ مليار دولار أمريكي خلال السنوات ٢٠٠٨-٢٠١٠، في حين قدّر عجز الموازنة الأمريكية المنتهية في شهر أيلول/سبتمبر الماضي بـ ١٥٠٠ مليار دولار أمريكي. وهكذا تحقق انكماش بنسبة -١,٩ في المئة في الناتج الإجمالي العالمي عام ٢٠٠٩، ولأول مرة منذ الحرب العالمية الثانية.

ويبدو في الوقت الحاضر أن الاقتصاد العالمي يواجه مجدداً احتمالات التباطؤ، على الرغم من كل حزم الإنقاذ وسياسات التحفيز، أو ربما بسببها. وبحسب جوزف شمبيتر "يكون الانتعاش سليماً إذا ما نبع من نفسه، أما إذا كان ناتجاً من بواعث مصطنعة فقط فإنه لا يقضي على جميع مفاعيل الكساد، بل يضيف إلى بقاياها خللاً جديداً ينبغي التخلص منه أيضاً، الأمر الذي يهدد الاقتصاد بأزمة أخرى أشد سوءاً". والحال أن عدداً من الاقتصادات المتطورة يعاني اشتداد أزمة الديون السيادية (وخصوصاً في أوروبا واليابان)، وعجز الموازنات وتزايد احتمالات انكشاف القطاع المصرفي على هذه المخاطر؛ فحل أزمة الديون السيادية في اليونان المقدّر حجمها بنحو ١٨٠ في المئة من ناتجها المحلي الإجمالي، قد يكلف نحو ٥٠٠ مليار دولار أمريكي، أما في حال إعلان إفلاس هذا البلد، فإن حزمة أكبر من الأموال لا تقل عن ٢ تريليون دولار قد يحتاج الاتحاد الأوروبي إليها من أجل وقف انتشار العدوى إلى دول أخرى (مثل البرتغال وإسبانيا وإيرلندا وإيطاليا وبلجيكا)، ويهدف إنقاذ اليورو، وضمان استقرار البنوك وإعادة رسميتها.

لقد ساد اعتقاد، قبيل هذه الأزمة الأخيرة، بإمكان ترويض الأزمات الدورية، على

الرغم من الاختلالات البنوية المعتملة في النظام الاقتصادي العالمي. بيد أن اليابان لم تتمكن من تجاوز أزمة الركود المزمن (أو النمو المسطح) منذ انفجار اقتصاد الفقاعة في أوائل التسعينيات؛ فضلاً عن تعاقب أزمات النور الآسيوية والمكسيك وروسيا والأرجنتين، وفقاعة الدوت كوم وإفلاس أنرون، إضافة إلى "داء التصلب الأوروبي"، وهي كلها عوامل كان يجب أن تقلص من أوهام التفاؤل المفرط حول متانة الاقتصاد العالمي. وإذا كان رئيس مجلس الاحتياطي الفدرالي، بن برنانكي، قد تعلم من أزمة "الكساد العظيم" (١٩٢٩-١٩٣٢) ما كان يجب الأخذ فيه لمعالجة الوضع الاقتصادي آنذاك (إذ قام بدراساتها وتحليلها على نحو مفصل إبان دراسته الجامعية)، فإن ما فاتته راهناً هو الاختلاف الكبير بين محددات أزمة العشرينيات وبين مسببات الأزمة الراهنة. وهذا ما يستوجب طرح السؤال حول هذه المسببات، في محاولة لمعرفة أبعادها وتأثيراتها المستقبلية.

وفي محاولة للإحاطة بجوانب من تلك المسببات، سوف نكتفي بإلقاء الضوء على العلاقة التي حكمت اتجاهات تطور الأجور والأرباح والضرائب، مذ سادت السياسات الاقتصادية النيو-ليبرالية، قبل ثلاثة عقود ونيف. وقد بدأ الأمر في أوائل السبعينيات، مع اختلال قاعدة نظام النقد الدولي المطبق منذ بريتون وودز، بفعل التغير المتنامي في موازين القوى الاقتصادية العالمية، وتحديدًا بين الولايات المتحدة من جهة، وبلدان أوروبا الغربية واليابان من جهة أخرى. فالولايات المتحدة كانت تعاني التضخم آنذاك نتيجة تزايد حجم الإنفاق العسكري في إثر حرب فيتنام، في الوقت الذي كانت المضاربات على الذهب والعملات تتجه نحو التعاضم، الأمر الذي حتم انهيار اتفاقية تثبيت أسعار الصرف، على أساس ما يوازي قيمتها بالدولار الأمريكي. وفي ١٥ آب/ أغسطس ١٩٧١، أطلق ريتشارد نيكسون رصاصة الرحمة على نظام النقد الدولي، معلناً وقف التزام الولايات المتحدة بتحويل الدولار إلى ذهب عند سعر ثابت، الأمر الذي دفع العالم نحو الانتقال التدريجي إلى نظام تعويم العملات أواسط السبعينيات. ولم يحل هذا التطور دون استمرار الالتزام العام للقيادة الأمريكية (الرئيسان جيرالد فورد وجيمي كارتر) بالسياسات الكينزية خلال السبعينيات، مع العلم أن تلك الحقبة شهدت تفاقم أزمة الركود التضخمي (Stagflation)، التي عُدَّت بمنزلة ردّ عملي على نظرية منحني ويليام فيليبس (Phillips Curve)، القائلة بأن العلاقة بين البطالة والتضخم هي علاقة عكسية. وفي هذه الأجواء بالذات برزت أطروحات المدرسة النقدية (Monetarism)، التي ما لبثت أحد أهم مؤسسيها ميلتون فريدمان أن أدى دوراً أساسياً في نقل اقتصاد الولايات المتحدة من السياسات الكينزية إلى النيو-ليبرالية، بعد انتخاب رونالد ريغان رئيساً للولايات المتحدة الأمريكية عام ١٩٨١.

تركز نقد السياسات الاقتصادية المستوحاة من النظرية الكينزية في الولايات المتحدة من جانب مدرستين نيو-ليبراليتين هما:

- النيو-كلاسيكية (مدرسة شيكاغو)، التي رأت أن أساس كل الشرور يكمن في تدخل الدولة في السوق وفي سياسات "دولة الرفاه". لذلك، تمثل الهدف الأول لهذه المدرسة بتقليص نطاق السياسات الاجتماعية للدولة، وكل أوجه ضمان التوظيف الكامل التي

كانت معتمدة... وأعادت هذه المدرسة الاعتبار في المقابل، إلى فكرة "اليد الخفية" لأدم سميث، معتقدة أن التوازن العام في الرأسمالية يتحقق من خلال آليات السوق، وبالتالي ينبغي أن يقتصر دور الدولة الاقتصادي على ممارسة السياسة النقدية، من خلال ضبط حجم النقد المتداول في السوق. لذلك تركزت الأولوية، في عهد ريفان، على رفع أسعار الفائدة للجم التضخم، ولم تكثر لنتائج هذه السياسة التي أدت إلى المزيد من ارتفاع نسب البطالة.

■ مدرسة اقتصاد جانب العرض، التي رأت أن العرض هو الذي يخلق الطلب بقيمة معادلة له من سلع أخرى، واستندت في ذلك إلى قانون جان باتيست ساي (Say's Law). وشددت هذه المدرسة على خفض الضرائب على مداخيل الأفراد وأرباح الشركات، وعلى تحرير الاقتصاد من خلال تخصيص ملكية المشاريع والمؤسسات التي تملكها الدولة.

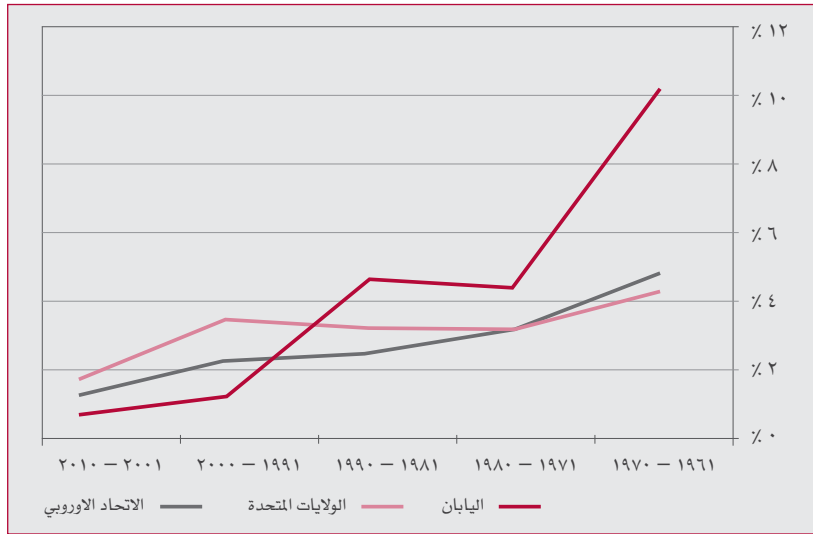
وقد انطوى وصول مارغريت ثاتشر إلى منصب رئاسة وزراء بريطانيا عام ١٩٧٩، على دعم إضافي للسياسة النيو-ليبرالية، ولا سيما أن رئيسة الوزراء هذه شديدة التأثير بنظريات الاقتصادي الإنكليزي (النمساوي الأصل) فريدريش فون هايك الذي يُعد أحد أبرز المساهمين في المدرسة النمساوية للاقتصاد (Austrian School). وكانت ثاتشر قد رفعت الكتاب الذي ألفه هايك (دستور الحرية) عالياً، قائلة إن "هذا ما نؤمن به".

فماذا كانت نتائج اعتماد سياسات تحرير الاقتصاد في البلدان الرأسمالية المتطورة؟

يهدف رصد ومقارنة الأوضاع التي آلت اقتصادات البلدان المتطورة إليها في ظل السياسات النيو-ليبرالية، تم الاستناد إلى عيّنات ممثلة لأهم هذه البلدان، وهي كل من الولايات المتحدة الأمريكية واليابان وبلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر التي انضمت إلى هذا الاتحاد ومثّلت نواته بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٤. وأفضى التحليل المقارن لهذه الأوضاع إلى استخلاص المؤشرات الأساسية التالية:

١- معدل النمو السنوي الواسطي للنتائج المحلي الإجمالي

اتجه هذا المعدل نحو الانخفاض في الأمد الطويل (مقومة بالمعدلات الواسطية خلال فترات زمنية عشرية) في الولايات المتحدة من نحو ٢, ٤ في المئة خلال الستينيات، إلى ١, ٧ في المئة في العقد الأول من الألفية الثالثة. أما في اليابان فقد تحقق التراجع من ١, ١٠ في المئة في الستينيات إلى ٧, ٠ في المئة خلال العقد الأخير، في حين انخفض هذا المعدل في بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر من ٨, ٤ في المئة إلى ٢, ١ في المئة في الفترة الزمنية نفسها (انظر الرسم البياني رقم (١)).

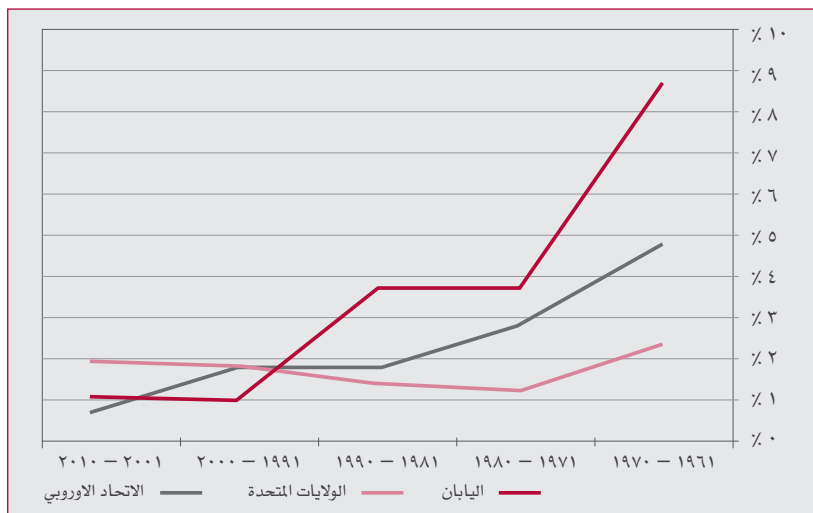


الرسم البياني رقم (١)
تطور معدل النمو السنوي المتوسطي
للنتائج المحلي الإجمالي في
الاقتصادات المتطورة

المصدر: المفوضية الأوروبية: "الملحق الإحصائي حول الاقتصاد الأوروبي"، ربيع ٢٠١١.

٢- معدلات نمو نصيب العامل من الناتج المحلي الإجمالي

أخذت معدلات النمو هذه في التراجع منذ الستينيات (مقومة بالمعدلات الوسطية خلال فترات زمنية عشرية)؛ ففي الولايات المتحدة انخفض هذا المعدل السنوي من ٢,٢ في المئة خلال الستينيات، إلى ١,٩ في المئة في العقد الأول من الألفية الثالثة. أما في اليابان فقد كان التراجع أكثر حدة، منخفضاً من ٨,٦ في المئة إلى ١,١ في المئة، في حين انخفض في بلدان الاتحاد الأوروبي من ٨,٤ في المئة إلى ٠,٧ في المئة في الفترة نفسها (انظر الرسم البياني رقم (٢)).



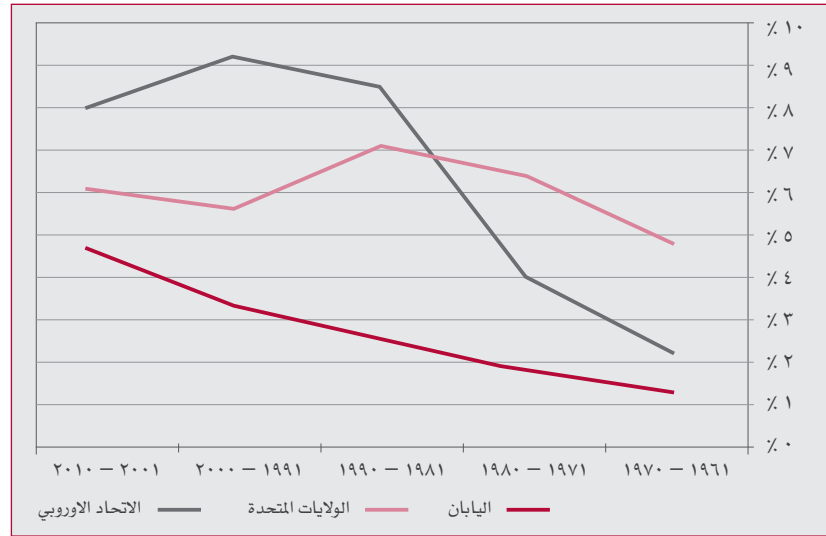
الرسم البياني رقم (٢)
تطور معدل نمو نصيب العامل من
الناتج المحلي الإجمالي في
الاقتصادات المتطورة

المصدر: المفوضية الأوروبية: المصدر السابق.

٣- معدل البطالة

على الرغم من تقلب معدلات البطالة (مقومة بالمعدلات الوسطية خلال فترات زمنية عشرية) صعوداً وهبوطاً في معظم البلدان المعنية (باستثناء اليابان)، فقد اتجه المنحى العام لهذه المعدلات في تلك البلدان صعوداً خلال العقود المنصرمة؛ ففي اليابان (وهو المثال الأوضح)، ارتفع معدل البطالة الوسطي عقداً تلو الآخر من ٣, ١ في المئة في الستينيات إلى ٧, ٤ في المئة في العقد الأول من الألفية الثالثة. أما في الولايات المتحدة، ففي مقابل أدنى معدل بطالة سجل في الستينيات (٨, ٤ في المئة)، ارتفع هذا المعدل تدريجاً إلى ١, ٧ في المئة في الثمانينيات، ثم استقر على مستوى ١, ٦ في المئة في العقد الأول من الألفية الثالثة، بعد انخفاض نسبي في التسعينيات. وفي بلدان الاتحاد الأوروبي الخمسة عشر، ارتفع معدل البطالة من مستويات معتدلة في الستينيات (٢, ٢ في المئة) والسبعينيات، حتى بلغ أوجه في التسعينيات (٩, ٢ في المئة)، وبقي هذا المعدل مرتفعاً في العقد الأول من هذا القرن (٨ في المئة)، وتجاوز مثيله في كل من اليابان وأمريكا، وهو ما سبق توصيفه ببدء التصلب الأوروبي (انظر الرسم البياني رقم (٣)).

الرسم البياني رقم (٣)
تطور متوسط معدل البطالة
في الاقتصادات المتطورة

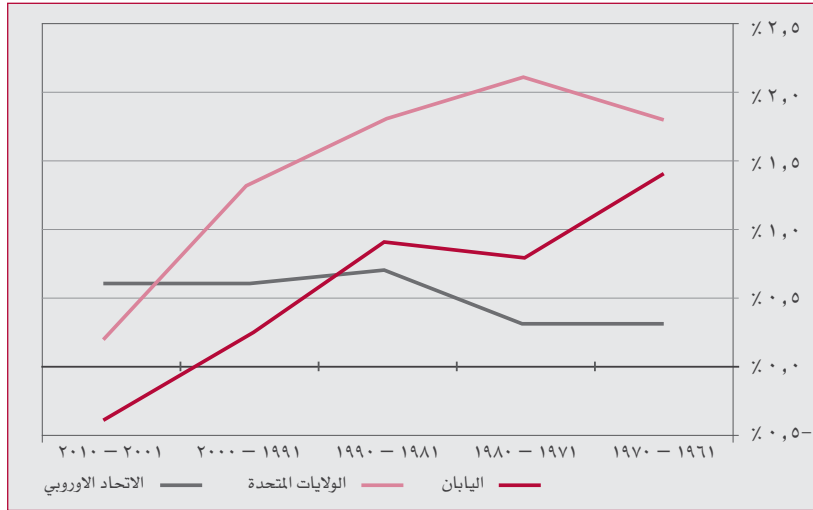


المصدر: المفوضية الأوروبية: المصدر السابق.

٤- معدل نمو عدد العاملين في الصناعة

ترجع هذا المعدل بدوره بصورة واضحة في مختلف البلدان المتطورة؛ ففي الولايات المتحدة انخفض هذا المعدل من ١, ٢ في المئة في السبعينيات إلى ٢, ٠ في المئة فقط في العقد الأول من هذه الألفية. أما في بلدان الاتحاد الأوروبي فقد كان التراجع أقل حدة، منتقلاً من ٧, ٠ في المئة في الثمانينيات إلى ٦, ٠ في المئة في العقد الأول من القرن الحالي. في المقابل شهدت اليابان انخفاضاً كبيراً في معدل نمو عدد الأجراء منذ الستينيات، منتقلاً

هذا المعدل من ١,٤ في المئة إلى نمو سالب في العقد الماضي بلغ -٠,٤ في المئة (انظر الرسم البياني رقم (٤)). تجدر الإشارة هنا إلى أن عدد عمال اليابان بلغ في شهر آب/ أغسطس من العام الحالي المستوى نفسه المسجل في شهر تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٨٧، إما بسبب التقاعد وإما بسبب فقدان الرغبة في البحث عن عمل.



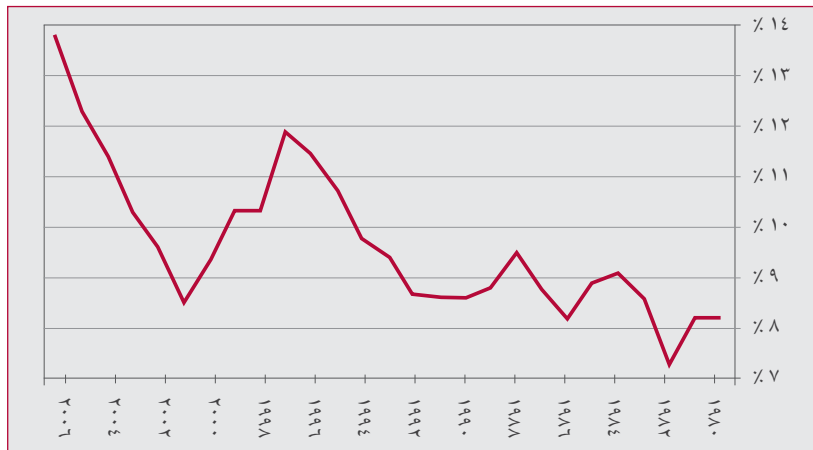
الرسم البياني رقم (٤)

معدل النمو السنوي في عدد العاملين في الصناعة في الاقتصادات المتطورة

المصدر: المفوضية الأوروبية: المصدر السابق.

٥- أرباح الشركات

مالت أرباح الشركات في الولايات المتحدة الأمريكية نحو الارتفاع منذ الثمانينيات، على الرغم من تقلباتها السنوية صعوداً وهبوطاً، إذ بلغت حصة هذه الأرباح نحو ٨,٢ في المئة من إجمالي الدخل القومي عام ١٩٨٠، وارتفعت إلى ١٣,٨ في المئة منه في مستهل النصف الثاني من العقد الحالي (انظر الرسم البياني رقم (٥)).



الرسم البياني رقم (٥)

حصة أرباح الشركات من الناتج القومي في الولايات المتحدة الأمريكية

المصدر: الموقع الإلكتروني: www.cbpp.org (based on Commerce Department data)

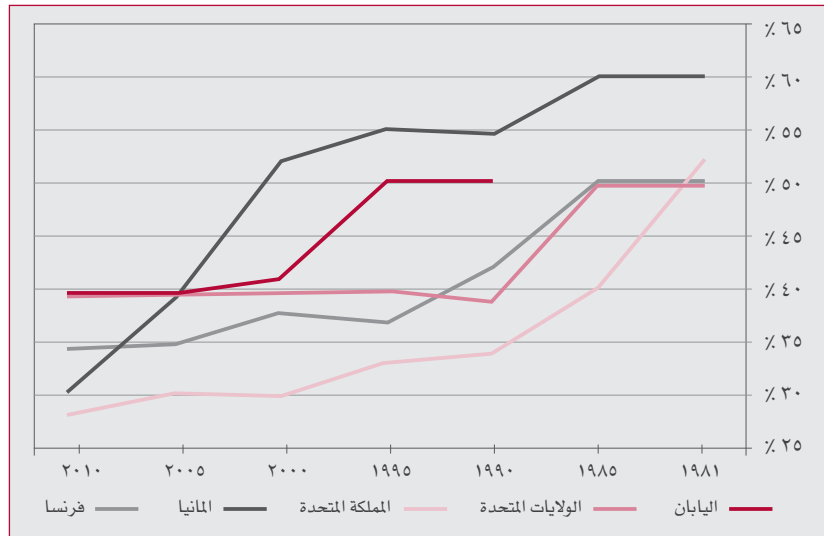
٦- معدل الضريبة المباشرة على دخول شريحة الدخل الأعلى

اتجه هذا المعدل نحو الانخفاض منذ الثمانينيات، مع بدء تنفيذ السياسات النيو-ليبرالية. وقد تراجع هذا المعدل في الولايات المتحدة (خلال عهد الرئيس ريغان) من ٧٠ في المئة إلى ٢٨ في المئة في أواخر الثمانينيات، ثم عاد ليرتفع إلى ٤٠ في المئة في التسعينيات، قبل أن يستقر راهناً على ٣٥ في المئة. أما في اليابان فقد تراجعت النسبة من ٦٠ في المئة في الثمانينيات إلى ٤٠ في المئة راهناً، وكذلك في فرنسا، في حين هبطت هذه النسبة في بريطانيا من ٨٣ في المئة عام ١٩٧٩ إلى ٤٠ في المئة عام ١٩٨٨، وبقيت على هذا المستوى حتى أواخر العقد الأول من الألفية الثالثة، حين عادت إلى الارتفاع إلى ٥٠ في المئة.

أما في خصوص معدل الضرائب المجمع على أرباح الشركات عموماً، فقد بلغ ٤٠ في المئة وسطياً في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية خلال الثمانينيات، وتراجع إلى ٢٨ في المئة عام ٢٠٠٧. ويظهر الرسم البياني رقم (٦) تطور معدل الضريبة المجمع على الشركات في بعض البلدان المتطورة.

الرسم البياني رقم (٦)

معدل الضرائب المجمع على عموم الشركات في بعض الاقتصادات المتطورة



المصدر: عن احصاءات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كما وردت في الموقع الإلكتروني: www.oecd.org

خلاصة

إن مجمل هذه التطورات المتزامنة مع حقبة تحرير الاقتصادات وتطبيق السياسات النيو-ليبرالية، قد أدت إلى تفاقم مشكلة عدم المساواة في معظم البلدان المتطورة. وعلى الرغم من أن هذا التزامن يطرح إشكاليات نظرية ومفهومية معقدة في شأن واقع العلاقة السببية القائمة بين تطور المؤشرات الإحصائية المختلفة - التي سبق عرضها أعلاه - فإن

الحصيلة العامة لهذه المؤشرات قد انعكست في ارتفاع معامل جيني (Gini Coefficient) الذي يقيس درجة تركيز الدخل، بنسبة ٧ في المئة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، خلال الفترة الممتدة من الثمانينيات إلى العقد الأول من الألفية الثالثة. ويمكن عدّ هذا الاتجاه بمنزلة الابن الشرعي للحقبة النيو- ليبرالية، وهو يعاكس بصورة جلية الاتجاه نحو قدر أكبر من العدالة الاجتماعية، الذي برز في الحقب التي سيطرت فيها الأطروحات الكينزية بعد الحرب العالمية الثانية (مشروع الإصلاح الاقتصادي في عهد الرئيس الأمريكي فرانكلين روزفلت - New Deal - ومشروع اقتصاد السوق الاجتماعي في أوروبا واليابان - نموذج الاقتصاد الرايني). وإذا كان الحديث قد تعزّز، غداة تفجر الأزمة الاقتصادية العالمية عام ٢٠٠٨، حول وجوب إعادة النظر في الكثير من التوجهات المستوحاة من الفكر النيو- ليبرالي، وصولاً إلى الأخذ مجدداً في بعض مناهج المدرسة الكينزية، فإن واقع السياسات والممارسات المتبعة فعلاً بعد ذلك العام، لا يشير بصورة مقنعة إلى حصول أي تقدّم واضح في هذا الاتجاه. وهذا يعني أن الأزمة مرشحة لشتى الاحتمالات، بما في ذلك إمكان حصول انكماش اقتصادي متماد يفضي إلى الكساد. والتحدي الأبرز المطروح راهناً يتلخص في الآتي:

إلى أي حدّ يمكن تجاوز الصيغة الراهنة للرأسمالية النيو-ليبرالية، التي تضخم في أحشائها حجم الربح والتورم المالي، والتي باتت تتطلب صيغاً جديدة للنمو أكثر استقراراً واستدامة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي؟

سا

تشريعات



قانون الإرثاء غير المشروع... تعديل أم تعطيل؟ ■ إعداد: وليد وهيب الشعار

قانون الإثراء غير المشروع... تعديل أم تعطيل؟



إعداد: وليد وهيب الشاعر

رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية - بيروت

صدر في ٢٧ كانون الأول / ديسمبر ١٩٩٩ قانون الإثراء غير المشروع، الذي ألغى في مواد قانون الإثراء غير المشروع القديم الذي كان قد صدر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٣٨ تاريخ ١٨ شباط / فبراير ١٩٥٣ والقانون الخاص بالتصاريح المطلوب تقديمها من الموظفين والقائمين بخدمة عامة عن ثرواتهم.

تضمنت أسباب إصدار قانون الإثراء غير المشروع عام ١٩٩٩ ضرورة إدخال مواد جديدة تكون بمضمونها رادعاً قوياً لكل من تسول له نفسه قبول رشوة أو استثمار وظيفته وصرف نفوذه الوظيفي بطريقة غير مشروعة، وكذلك ضرورة إدخال مواد تتضمن عقوبات مشددة على المختلسين والمرتشين من الموظفين والقائمين بخدمة عامة والقضاة وغيرهم.

إلا أن كل ما أثير من أسباب موجبة لإصدار القانون، وكل المواد التي تضمنت روادع وعقوبات تم تعطيلها في القانون نفسه. على سبيل المثال، أشار القانون في مدرجاته إلى أن «على الشاكي أن يقدم كفالة مصرفية مقدارها خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية»، وكذلك إذا تقرر منع المحاكمة عن المشكوك منه أو إبطال التعقبات في حقه فيكون للقضاء تغريم الشاكي بمبلغ لا يقل عن ٢٠٠ مليون ليرة لبنانية وبالسجن من ثلاثة أشهر كحد أدنى إلى سنة بقرار نافذ على أصله، كما للقضاء أن يقرر إلزام الشاكي، بناء على طلب المشكوك ضده، دفع تعويض من الأضرار التي لحقت بالمشكوك ضده من جراء تقديم الشكوى. أضف إلى الغموض وعدم الوضوح اللذين اعتريا عدداً من مواد هذا المشروع.

إن هذه المبالغ الطائلة الممثلة بالكفالة المصرفية وكذلك العقوبات المبالغ فيها إلى درجة غير منطقية على الإطلاق في حال منع محاكمة المشكوك منه، تدل بصورة واضحة على أنه حين تمت صياغة وإقرار القانون بحالته الحاضرة أريد له أن يكون قانوناً عقيماً غير قابل للتطبيق. والإثبات الدامغ على صحة هذا التحليل أنه منذ عام ١٩٩٩ ولغاية تاريخه لم يتقدم أحدٌ بدعوى ضد أي موظف أو قائم بخدمة عامة بجرم متعلق بالإثراء غير المشروع.

إزاء واقع وجود قانون غير قابل للتطبيق علت الأصوات مطالبة بإدخال تعديلات جذرية عليه، وهو ما دفع وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية السابق إبراهيم شمس الدين، إلى تكليف لجنة بهدف وضع مشروع قانون جديد للإثراء غير المشروع. وبتاريخ ١٩ كانون الثاني / يناير ٢٠٠٩ رفع الوزير المذكور مشروع قانون تعديلياً إلى مجلس الوزراء، الذي ناقشه وكلف لجنة خاصة من بعض الوزراء لإعداد صيغته النهائية التي تمت الموافقة عليها بتاريخ ١٨ حزيران / يونيو ٢٠٠٩، وتمت إحالة مشروع القانون المعدل بموجب المرسوم رقم ٢٤٩٠ تاريخ ٣ تموز / يوليو ٢٠٠٩.

إن أبرز ما تضمنه هذا التعديل هو التالي:

- إلغاء الكفالة المالية البالغة خمسة وعشرون مليون ليرة لبنانية التي كانت متوجبة على الشاكي كشرط لتقديم الشكوى.
- تفصيل للمواد الجرمية التي تشرح مضمون الجرائم الجزائية والمدنية وتحديد الأفعال التي تؤدي إلى اكتساب أموال بطريقة الإثراء غير المشروع.

- معاقبة الموظف الذي يتقدم بتصريح كاذب عند مباشرته العمل.
- إنشاء هيئة خاصة تدعى "هيئة التحقيق والإحالة" مؤلفة من ثلاثة قضاة ورئيس هيئة مجلس الخدمة المدنية ورئيس هيئة التفطيش المركزي.
- إدراج القرائن القانونية الدالة على الإثراء غير المشروع.
- إضافة مادة تحظر على وسائل الإعلام نشر معلومات تتعلق بالملاحقة والتحقيق ويتعرض المخالف لعقوبة الغرامة من خمسة وعشرين مليوناً إلى مئة مليون ليرة لبنانية.

إن التعديلات المذكورة أعلاه، المطلوب إدخالها على قانون الإثراء غير المشروع، التي تضمنها المرسوم رقم ٢٤٩٠ المشار إليه سابقاً، وإن كانت قد أصابت في بعض الأماكن، فهي قد أصبحت غير ذات جدوى من ناحية وغير كافية من نواحٍ أخرى، بل قد تكون معطلة أصلاً كما هو القانون الحالي، وذلك للأسباب التالية:

- إن الكثير من المواد التي تضمنها التعديل قد نقلت إلى قانون مكافحة الفساد في القطاع العام ولم يعد من المجدي الإبقاء عليها في قانون الإثراء غير المشروع.
- إن المناقشات في لجنة الإدارة والعدل تعود لتدور حول ضرورة تقديم كفالة من الشاكي، وهو ما يلغي عن التعديل أي إيجابية ويعود ويعطل إمكان تطبيق القانون.
- إن مناقشة مشروع قانون الإثراء غير المشروع في لجنة الإدارة والعدل بتاريخ ٢٣/٣/٢٠١١ تبين أن النقاش ما زال يتمحور حول مواد غير أساسية، كالتعريفات والمفاهيم، وهي لا تمثل صلب القانون وجوهه، بحيث يجب أن تصب الجهود على تفعيل القانون وإدخال مواد قانونية تسمح بتطبيق القانون.
- إن التعديل الجديد قد تضمن أن الشكوى لا تتحرك بحق الموظف أو القاضي قبل إحالتها إلى الجهات المختصة واستنفاد كامل إجراءات التحقيق الإداري الذي تقوم به الجهات المذكورة، وبعد إحالة الملف من قبلها إلى مفوض الحكومة.

وهكذا، سوف يجعل هذا التعديل إمكان تطبيق القانون أكثر استحالة، أو على الأقل سيكون باباً للتدخلات السياسية، كون السياسة قابضة على الإدارة، فالخوف عندها أن تكون التحقيقات الإدارية تحقيقات سياسية تعاقب الخصوم السياسيين وتتخذ الأتباع من الملاحقة. فمن أي قانون إثراء غير مشروع يجري الحديث في ظل هذه المواد القانونية التي يخال لقارئها كأنها تشجع عليه؟

قوانين جديدة

السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء

يهدف هذا القانون إلى وضع القواعد التي ترعى نظام القياس في لبنان من أجل تأمين عمليات قياس صحيحة ومتوافقة مع المعايير الدولية وتوفير الحماية للمستهلك وضمان المنافسة العادلة.

وتم بموجب هذا القانون إنشاء هيئة لدى وزارة الاقتصاد والتجارة تعرف بـ "المجلس الوطني للقياس" يرئسها الوزير. يتولى المجلس تقديم الاقتراحات الآلية إلى تحقيق عدة أهداف، أهمها: دراسة حاجات الدولة في مجال القياس وتوجهات السياسة الوطنية للقياس وأولوياتها، وتأمين التنسيق بين مختلف الإدارات العامة من جهة وبين القطاعين العام والخاص من جهة أخرى،

يهدف ضمان حسن تطبيق القواعد القانونية التي ترعى القياس، ووضع سياسة وطنية تؤمن تنفيذ القوانين والأنظمة التي ترعى القياس وغيرها .

قانون رقم ١٤٣ تاريخ ١٧/٨/٢٠١١- اتفاقية قرض مع صندوق الأوبك للتنمية الدولية

أجاز القانون رقم ١٤٣ للحكومة إبرام اتفاقية قرض بين الجمهورية اللبنانية وبين صندوق الأوبك للتنمية الدولية، لتمويل مشروع التنمية الزراعية المستدامة في المناطق الجبلية، بقيمة ٨,٤ مليون دولار أمريكي. يهدف المشروع إلى الحد من الفقر في أوساط سكان المناطق اللبنانية الريفية وتلك المتضررة من الحرب، وبخاصة من خلال تحسين إدارة المياه والتربة والنهوض بالإنتاج الزراعي.

سيتم تحقيق أهداف المشروع من خلال حفر البرك أو خزانات المياه، وإنشاء البحيرات الجبلية المتوسطة الحجم، ومد شبكات للري، وإنشاء مراكز خدمات المزارعين التمهيدية، وبناء المصاطب والجدران الداعمة، وإنشاء خزانات صغيرة طينية واسمنتية، وتقديم الدعم الفني إلى المزارعين.

سيتم بموجب هذا الاتفاق كذلك إنشاء عدد من مراكز خدمات المزارعين ضمن المناطق المستهدفة، وستساعد هذه المراكز المزارعين على تنمية قدراتهم التسويقية للترويج للمنتجات، كما سيؤمن التمويل للدعم الاستشاري المقدم إلى المزارعين من أجل تعزيز جودة المحاصيل والإنتاج.

قانون رقم ١٣٥ تاريخ ١٧/٨/٢٠١١- اتفاقية مع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

أجاز القانون رقم ١٣٥ للحكومة إبرام اتفاقية بين حكومة الجمهورية اللبنانية وبين منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة حول المركز الدولي لعلوم الإنسان (جيبيل - لبنان)؛ وهو مركز يهتم بدراسة الإنسان المعاصر في علاقاته بالطبيعة والمجتمع، إضافة إلى دراسة مجموعة أسئلة مرتبطة بالتطور والحوار وثقافة السلام في العالم.

كما أن المركز الذي يطبق مجموعة اختصاصات ووسائل تدرج تحت التسمية الشاملة للعلوم الإنسانية والاجتماعية، ولا سيما علم الاجتماع وعلم الشعوب والتاريخ والعلوم السياسية والعلوم الاقتصادية والفلسفة وحقوق الإنسان والقانون الدولي ودراسة الأديان، سيكرس جهداً كبيراً لتوضيح المسائل التي تطرحها التربية والعلوم والتقانة وعلاقات الإنسان ببيئته والتعايش بين شعوب من ثقافات ولغات وأنظمة اجتماعية مختلفة ولقاء الحضارات القديمة والحديثة والعلاقات السليمة بين الدول وحفظ السلام والأمن وتعزيزهما بغية ضمان التطور الروحي والمادي المتناغم للمجموعات البشرية واندماجها الاجتماعي وتعزيز الفهم والتضامن الدولي والفكري والأخلاقي بصورة أفضل إلى جانب تعزيز قيم التسامح والعدالة.

إضافة إلى ذلك، من شأن المركز أن يعزز التعاون الدولي في مجال العلوم الإنسانية والاجتماعية.

قانون رقم ١٦١ تاريخ ١٧/٨/٢٠١١ - الأسواق المالية

صدر قانون الأسواق المالية تحت رقم ١٦١ تاريخ ٢٠١١/٨/١٧ الذي تخضع لأحكامه جميع العمليات المتعلقة بإصدار أو شراء أو بيع أو ترويج بيع الأدوات المالية المطروحة مباشرة للاكتتاب العام أو التي يتم شراؤها أو بيعها لحساب الجمهور، وكذلك الأدوات المالية المدرجة أو المتداولة في البورصة والأدوات المالية والحقوق المالية المرخص لها من هيئة الأسواق المالية المنشأة بموجب هذا القانون. كما تخضع لأحكام هذا القانون أسواق المواد الأولية والمعادن وغيرها.

تضمن القانون إنشاء هيئة وطنية للأسواق المالية (هيئة الأسواق) يكون مركزها في مدينة بيروت، وهي تتألف من مجلس وأمانة ووحدة الرقابة على الأسواق المالية ولجنة العقوبات.

تنفيذاً لمهام "هيئة الأسواق" يمارس "المجلس" صلاحية حماية وتشجيع الاستثمار في الأسواق المالية، ووضع الأنظمة العامة لهذه الأسواق، كما يمنح الترخيص بإنشاء المؤسسات التي يكون موضوعها إدارة وتسيير عمل البورصات والمؤسسات التي تتعاطى الوساطة المالية وتوظيف الأموال وهيئات الاستثمار والتسنييد الإسلامية وشركات التقييم المالي وغيرها.

كما تضمن القانون إنشاء محكمة تسمى "المحكمة الخاصة بالأسواق المالية" يكون مقرها في قصر العدل في بيروت، وهي تنظر في النزاعات الناشئة بين الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين والناجمة من الأعمال الخاصة بالأدوات المالية أو من أي من الأعمال المشار إليها في هذا القانون.

تضمن القانون كذلك مواد تنظم عمل مؤسسات تشغيل البورصات، حيث نص على أن البورصات تنشأ وتشغل من قبل شركات لبنانية مغلقة يرخص "المجلس" بتأسيسها وفقاً لنظام خاص يضعه ويحدد فيه شروط التأسيس وشروط تعيين أعضاء مجلس إدارة "البورصة"، وقبولهم بمهامهم والأصول والقواعد التي يتعين على هذه الشركات العمل بمقتضاها. ولا تعد بورصات إلا تلك التي يرخص "المجلس" بإنشائها وفقاً لأحكام هذا القانون. يطبق هذا الشرط سواء كان الإنشاء أو التشغيل للبورصة شخصياً أو إلكترونياً أو غير إلكتروني في مكان محدد ومن بعد أو بأي طريقة أخرى، على ألا يرخص للتداول لأي أداة مالية محددة في أكثر من بورصة واحدة في لبنان.

تعليمات جديدة صادرة عن وزير المالية في خصوص الإعفاءات من رسم الطابع المالي وضريبة الأملاك المبنية المتعلقة بالقروض السكنية (تعليمات رقم ٩٣٥/ص ٢ تاريخ ١٠/٨/٢٠١١، ورقم ٩٨٩/ص ٢ تاريخ ٢٣/٨/٢٠١١)

١- الإعفاءات من رسم الطابع المالي في ما يتعلق بالقروض الموقعة مع المؤسسة العامة للإسكان وصندوق تعاضد القضاة وجهاز إسكان العسكريين والجمعيات والتعاونيات الإسكانية ومصرف الإسكان

تشمل العقود التي تستفيد من الإعفاء من رسم الطابع المالي ما يلي:

- عقد الوعد بالبيع
- عقد البيع المسوح
- عقد التأمين
- عقد القرض وسندات الدين المتفرعة عنه.

يشترط للإفادة من الإعفاءات المذكورة أعلاه ألا تزيد قيمة المسكن على ١٢٠,٠٠٠ دولار أمريكي والأقل من مدة تسديده عن سبع سنوات.

٢- المستفيدون من القروض السكنية الذين تعفى منازلهم من ضريبة الأملاك المبنية لمدة عشر سنوات

أ- المستفيدون من قروض من الصندوق المستقل للإسكان المنشأ بموجب القانون رقم ٨٠/٦ تاريخ ١٩٨٠/٥/٢٩ والملغى بالمادة ٢٨ من قانون المؤسسة العامة للإسكان رقم ٥٣٩ تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤.

ب - أعضاء الجمعيات التعاونية الإسكانية، حين تنتقل ملكية الوحدات السكنية على أسمائهم، وذلك وفقاً لأحكام الفقرة ”هـ“ من ”سادسا“ من قانون الجمعيات التعاونية الصادر بالمرسوم رقم ١٧١٩٩ تاريخ ١٩٦٤/٨/١٨.

ج - المستفيدون من قروض بواسطة صندوق تعاضد القضاة وفقاً لأحكام المادة ١١ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٨٣/٧/٢٩ وتعديلاته.

د - المستفيدون من قروض بواسطة جهاز إسكان العسكريين المتطوعين، وفقاً لأحكام الفقرة ”٣“ من البند ”ب“ من ”ثانياً“ من المادة الثامنة من القانون رقم ٣٤٩ تاريخ ١٩٩٤/٦/١٦ المعدلة بموجب القانون رقم ٤١٦ تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥ و المادة الأولى من القانون رقم ٢٩٤ تاريخ ٢٠٠١/٤/٣.

يبدأ إعفاء المستفيدين أعلاه بالنسبة إلى قروض شراء المساكن الجاهزة ابتداءً من تاريخ التملك، أما بالنسبة إلى قروض بناء مساكن على أرض يملكها المستفيدون فإن الإعفاء يبدأ من تاريخ إنجاز المسكن، على أن يكون المسكن طوال فترة الإعفاء بتصرف المستفيد أو من يعيل شرعاً من ذويه وغير مؤجر .

يحق للمستفيد إعفاء واحد من ضريبة الأملاك المبنية ولمدة عشر سنوات، في حال تحويل القرض إلى مسكن آخر وفقاً لحاجاته .

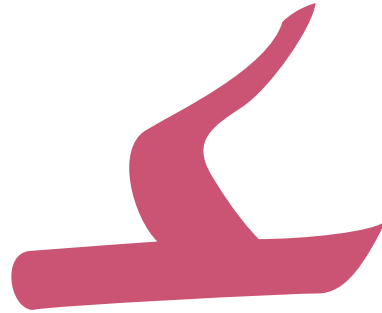
٣- المستفيدون من القروض السكنية التي لا تعفى مساكنهم من ضريبة الأملاك المبنية

أ - المستفيدون من قرض بواسطة المؤسسة العامة للإسكان المنشأة بموجب القانون رقم ٥٣٩ تاريخ ١٩٩٦/٧/٢٤، إذ إنه وفقاً للرأي الاستشاري لديوان المحاسبة رقم ٣٢ تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٦، فإن المادة ١٥ من قانون إنشاء المؤسسة العامة للإسكان المتعلقة بإعفاءات المستفيد لم تأت على ذكر كامل الإعفاءات الواردة في المادة التاسعة من قانون الإسكان ومنها ضريبة الأملاك المبنية.

ب - المستفيدون من القروض السكنية من مصرف الإسكان المنشأ بموجب المرسوم رقم ١٤ الصادر في ١٥/١/١٩٧٧ وتعديلاته، الذي لم تنص المادة ١١ منه، الخاصة بالإعفاءات، على أي إعفاء للمستفيد من ضريبة الأملاك المبنية.

ج - المستفيدون من القروض السكنية من باقي المصارف، إذ إن القانون رقم ٥٤٣ تاريخ ٢٤/٧/١٩٩٦ الذي نصّ على إعفاءات من بعض الرسوم على القروض السكنية حين تبرم المصارف مع عملائها عقوداً سكنية وإسكانية، لم ينص على إعفاء المستفيد من ضريبة الأملاك المبنية.

كما صدرت تعليمات جديدة عن وزير المالية في خصوص إعفاء قروض إعادة الإعمار أو الترميم أو التحسين، الممنوحة من المصارف للمهجرين، من بعض الرسوم، أهمها إعفاء العقود من رسم الطابع، وإعفاء التأمينات العقارية من الرسوم، والطلب من الدوائر المعنية في وزارة المالية إفادة القروض السكنية والإسكانية التي تمنحها المصارف للمهجرين من الإعفاءات المذكورة، وحجب الإعفاء في حال تجاوز قيمة المسكن الممنوح عنه القرض ١٢٠،٠٠٠ دولار أمريكي أو انخفاض مدة تسديد القرض عن سبع سنوات.



Struggling to restore a relationship of trust and credibility with the public at large, governments in MENA countries have engaged in reforming their public procurement systems. Their efforts are seeking to find a balance between transparency, efficiency and value for money in the acquisition of public goods and the delivery of services to citizens. These reform agendas have drawn support among the donor community and are now of critical importance to emerging democracies in the region. They can play a key role in improving the strategic as well as operational functions of governments. Their successful implementation is also expected to encourage the donor community to finance development projects.

Being aware of the challenges being posed by the civil society to make the MENA governments rethink their public policies and adopt a more participatory approach in the decision-making process, this issue of *Assadissa* presents in eight different contributions by a team of researchers and experts from Lebanon, the Arab Countries, France and the United Nations which seek to analyze the various aspects of public procurement in the Arab World and Lebanon, highlighting interesting international experiences and ongoing programs raising recommendations for plausible policy actions.

This issue includes two separate research papers that address two other topics of interest for the Arab world and that are respectively “Public-Private Partnerships in Infrastructure Projects” and “How Public Procurement Can Drive Innovation”.

Finally, the following features are also included:

- A review of a recently published book: *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*.
- The “Lebanese Indicators” that analyzes economic growth in Lebanon between the years 1997 and 2012.
- The “Global Economic Trends” that focuses on changing trends in salaries, profits and taxation in developed countries.
- The “Legislation” chapter that presents the “Illicit Enrichment Law Project”, in addition to the most important laws recently enacted and the Minister of Finance’s new directives concerning exemptions from the stamp duty tax and the built property tax related to housing loans.

We do hope this issue of *Assadissa* succeeds in building bridges and fostering constructive dialogues amongst researchers, experts and readers, in support of a more fair, inclusive and performing public service.

Lamia Moubayed Bissat





WHY PUBLIC PROCUREMENT?

The main theme of this issue is concerned with the subject of public procurement which is a core component of the Public Financial Management (PFM) cycle and plays a significant role in macro-economy. While public procurement system reform is essential to the process of reforming public expenditure, it is also considered as an efficient tool that governments use to bring about changes in public policies.

In this context, the World Bank and OECD sources confirm that public procurement accounts, on average, for 15% of Gross Domestic Product (GDP) worldwide, and could reach up to 70% of public spending in least developed and post-conflict countries.

However, public awareness in Lebanon and other MENA countries remains weak in what concerns the central role played by public procurement in translating public policy decisions (e.g., building a road or a school or providing services to citizens) into concrete results. Most policy and decision makers are unable to comprehend the tangible impact of public procurement operations on government policies and programs, at the local and national levels, and how these operations affect the work environment and market competition as well as the capability of the private sector in creating new job opportunities and innovation while complying with socio-economic and environmental international standards of sustainability.

Countries of the region are suffering from weak public procurement systems and a lack of professionalization of the procurement function. The antiquated legislative and institutional frameworks has lead, in many cases, to a lack of transparency and accountability in addition to corrupt practices and mismanagement at all stages of the procurement process, starting from need assessment, to bidding and concluding with contract management and payment. Corruption scandals, conflict of interest and abandoned infrastructure projects, which do not deliver the essential services to citizens, have been emblematic of public procurement systems, perceived by the population as traditionally one of the main areas of bad governance and practice. These are issues that constantly deteriorate the image of the public service among citizens.



ASSADISSA

A Journal of Public Good and State Building

ISSUE no. 2 / MARCH 2012

EDITORIAL TEAM

Supervised by
Lamia Moubayed Bissat

Co-Editor
Carl Rihan

Contributing Editors
Sabine Hatem
Basma Abdul Khalek

ADVISORY BOARD

Randa Antoun
Alan Bifani
Albert Dagher
Kawthar Dara
Camille Habib
Youssef El-Khalil
Lamia Moubayed Bissat
Mounir Rached
Rola Rizk Azour

EXECUTION

Design & Typesetting
Ghenwa El-Souki

Calligraphy
Hussein Majed

Cover Art
Daad Abi Saab

Printing
Arab Printing Press

ISSUED BY INSTITUT DES
FINANCES BASIL FULEIHAN

All Rights Reserved © 2012

ISSN: 2222-4734

CONTENTS

Editorial: Why Public Procurement?	Lamia Moubayed Bissat	2
THEME: PUBLIC PROCUREMENT AT THE CORE OF PFM REFORM		4
Public Procurement in the MENA Countries	Mounir Rached	5
Public Procurement in Lebanon: Summary Findings	Sabine Hatem & Basma Abdul Khalek	11
The Legal Framework and Main Principles of Public Procurement in Lebanon	Elie Maalouf	22
The Violations of Public Procurement in Lebanon	Bassam Wehbe	31
Reforming Public Procurement: The Moroccan Experience	Abd El Majid Boutaqbout	42
Reforming Public Procurement: the Yemeni Experience	Anaam Al Shahary	51
La Mutation de l'Achat Public: le Résultat Economique Placé au Centre des Attentions de l'Acheteur	Karim Draz	60
Sustainable Public Procurement: Harnessing the State's Purchasing Power Towards Sustainability	Farid Yaker & Carlos Andres Emmanuel Ortiz	64
RESEARCH		71
Public-Private Partnerships in Infra-structure Projects	Marwan Kotob	72
How Public Procurement Can Drive Innovation	Publication Team Institute of Finance	83
BOOK REVIEWS		90
The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance (Edited by Stephen P. Osborne)	Hiba Khodr	91
LEBANESE INDICATORS		93
Economic Growth in Lebanon from 1997 until 2012: Status and Expectations	Najla Nakhlé	94
GLOBAL ECONOMIC TRENDS		106
The Global Economic Crisis and the Changing Trends in Salaries, Profits, and Taxation, in Developed Countries	Consultation and Research Institute	107
LEGISLATION		115
The Law of Illicit Enrichment: Amendment or Suspension?	Walid El-Chaar	116

تِ الْمَالِ الْعَامِ وَبِنَاءِ الدَّوْلَةِ

الأساديسا ASSADISSA

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

Institut des Finances Basil Fuleihan

٥١٢، كورنيش النهر

ص.ب.: ١٦-٥٨٧٠

بيروت، لبنان

تلفون: ١٤٧ ١٤٢٥ ٩٦١ +

فاكس: ٨٦٠ ٤٢٦ ١٤٢٦ ٩٦١ +

512, Corniche al-Nahr

P.O.BOX: 16-5870

Beirut, Lebanon

TEL: +961 1 425 147

FAX: +961 1 426 860

email: assadissa@finance.gov.lb